



PUBLICY 2020 I. - 30 ROKOV VEREJNEJ SPRÁVY

Peter Horváth - Ján Machyniak (eds.)



**Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej
konferencie**

15. október 2020

Trnava 2020

PUBLICY 2020

FAKULTA SOCIÁLNYCH VIED
Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave

PUBLICY 2020 I. – 30 rokov verejnej správy

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie

15. október 2020

Trnava 2020

PUBLICY 2020 I. – 30 rokov verejnej správy

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie

Editori:

Doc. PhDr. Peter Horváth, PhD.

PhDr. Ján Machyniak, PhD.

Recenzenti:

Mgr. Martin Daško, PhD.

PhDr. Patrik Gabura, PhD.

Technický a grafický editor:

Mgr. Barbora Blašková

Prvé vydanie 2020

Vydané v rámci riešenia projektu KEGA 001UCM-4/2019 Dynamika premien verejnej správy v Slovenskej republike.

Všetky práva vyhradené. Bez súhlasu ich majiteľa toto dielo a ani jeho časti nemožno reprodukovat'.

© 2020 Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave

ISBN 978-80-572-0089-5

OBSAH

ÚVOD	6
VYBÍHAL VÁCLAV COMPARATIVE STUDY OF THE IMPACT OF LOCAL TAXES AND OTHER REVENUES ON THE FINANCIAL SELF-SUFFICIENCY OF MUNICIPALITIES.....	7
ŽÁRSKA ELENA MAJÚ DANOŽOVÉ PRÍJMY VYŠŠÍCH ÚZEMNÝCH CELKOV SR VYROVNÁVACÍ CHARAKTER?.....	27
PALÚŠ IGOR PROBLÉMOVÉ USTANOVENIA ZÁKONA O OBECNOM ZRIADENÍ (SO ZAMERANÍM NA ORGÁNY OBCE).....	36
MARIŠOVÁ ELEONÓRA - LICHNEROVÁ IVANA PRIEBEH REFORIEM VEREJNEJ SPRÁVY VO VYBRANÝCH EURÓPSKÝCH ŠTÁTOCH AKO INŠPIRÁCIA PRE VÝKON KOMPETENCIÍ V STAVEBNOM SEKTORE V SR.....	44
ADAMCOVÁ MÁRIA REFORMA VEREJNEJ SPRÁVY Z POHLADU POLITOLÓGIE A TEÓRIE VEREJNEJ SPRÁVY	53
ČAJKOVÁ ANDREA KOMUNIKÁCIA V ČASE KRÍZY	58
RÁKOŠ JURAJ EKONOMICKÁ VÝKONNOSŤ V RÁMCI REGIÓNOV SLOVENSKA POSUDZOVANÁ PODĽA HDP.....	68
VOJTECH FRANTIŠEK INNOVATIVE ACTIVITIES IN SPECIFIC CONDITION.....	76
DŽATKOVÁ VERONIKA - MITAL' ONDREJ TRANSPARENTNOSŤ A OTVORENOSŤ VEREJNEJ SPRÁVY AKO PREDPOKLAD EFEKTÍVNEJ PARTICIPÁCIE... ..	82
VÁCLAVÍKOVÁ ANNA - SCISKALOVÁ MARIE VEŘEJNÉ ORGÁNY POSILUJÍ ZAMĚSTNANOST OBYVATEL ČLENSKÝCH ZEMÍ EU.....	90

KAMRÁDOVÁ LUCIE – SCISKALOVÁ MARIE

DEFINICE RIZIK PŘI VÝKONU ÚŘEDNICKÉ PROFESIE SE ZAMĚŘENÍM NA ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVU..... 94

VYKOPÁLOVÁ HANA - SCISKALOVÁ MARIE

ÚLOHA VEŘEJNÉ SPRÁVY ZA MIMOŘÁDNÝCH UDÁLOSTÍ.....101

ŠINDLERYOVÁ BUTORACOVÁ IVANA – HOGHOVÁ KRISTÍNA

PÔSOBNOSŤ SAMOSPRÁVNÝCH KRAJOV AKO NOSITEĽOV ÚZEMNÉHO MARKETINGU: VYUŽITÉ MOŽNOSTI? 104

ŠRAMEL BYSTRÍK

30 ROKOV DOZORU PROKURATÚRY NAD DODRŽOVANÍM ZÁKONNOSTI VO VEREJNEJ SPRÁVE: ANALÝZA VYBRANÝCH REFORIEM.....112

CÍBIK LUKÁŠ

VÝSLEDKY REFORIEM SLOVENSKEJ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY – MEDZINÁRODNÉ POROVNANIE FINANČNEJ SITUÁCIE 121

BRIX RICHARD

DEZINTEGRÁCIA OBCÍ NA SLOVENSKU PO ROKU 1989 129

ŠVIKRUHA MARTIN

DECENTRALIZÁCIA A JEJ VPLYV NA PODOBU VEREJNEJ SPRÁVY 136

MACHYNIAK JÁN

TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ VEREJNEJ SPRÁVY NIELEN V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY.....143

RICHVALSKÝ LEÓN

HISTÓRIA OBČIANSKEHO ZDRUŽOVANIA A JEHO SÚČASNÝ VÝVOJ V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY.....149

HALMO MARTIN

RIADENÁ DIGITALIZÁCIA SLUŽIEB VEREJNEJ SPRÁVY – SLOVENSKÁ REPUBLIKA VS. ESTÓNSKO.....155

ČAPOŠOVÁ EVA – LUKÁČ MICHAL

CULTURAL POLICY IN THE CONTEXT OF MANAGEMENT.....161

BLÁŠKOVÁ BARBORA – VYBÍHAL VÁCLAV

K OTÁZKAM MOTIVÁCIE ŠTUDENTOV PRE VYSOKOŠKOLSKÉ ŠTÚDIUM 170

VINCOVÁ DOMINIKA

K OTÁZKE LEGITIMITY VÝBOROV MESTSKÝCH ČASTÍ.....178

KAKAŠOVÁ MICHAELA

SMART GOVERNMENT - OD E-GOVERNMENTU CEZ IOT K SMART GOVERNMENT..... 182

ANDREJČÁK JOZEF

POSTAVENIA SAMOSPRÁVY MESTA KOŠICE V ZÁKONE O MESTE KOŠICE, Z POHLADU PRAXE.....187

KRÁLIK JÁN

PREČO JE ÚSTAVNÝ SÚD DÔLEŽITÝ? (AKO SI VYBRAŤ SUDCOV ÚSTAVNÉHO SÚDU?).....191

MIKUŠ DALIBOR

PARTICIPATÍVNY ROZPOČET AKO NÁSTROJ OBČIANSKEJ PARTICIPÁCIE..... 197

KOŠTIAL LUKÁŠ

PRÍLEŽITOSTI PARTICIPATÍVNEHO ROZPOČTOVANIA V PODMIENKACH MESTA TRNAVA 204

NOVÁK MATÚŠ

PROCESNÝ A STRATEGICKÝ MANAŽMENT A ICH VYUŽITIE V MIESTNEJ SAMOSPRÁVE NA SLOVENSKU. 210

CHRENOVÁ MARTINA

PROJEKTY MESTA TRNAVA – ANALÝZA ČINNOSTI MESTA V OBLASTI INVESTIČNÝCH PROJEKTOV.....217

PRÁZNOVSKÁ MONIKA

ENVIRONMENTÁLNA POLITIKA EURÓPSKEJ ÚNIE – LEGISLATÍVA, VÝZVY A PRAX.....227

ÚVOD

V roku 2020 sme si pripomenuli tri desiatky rokov od prijatia zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Práve táto právna forma, ktorá je v znení jej neskorších úprav stále platná, začala na území Slovenskej republiky proces vytvárania podmienok pre vznik a úspešné fungovanie lokálnej samosprávy. Nie je vôbec náhoda, že dlhodobo v prieskumoch verejnej mienky sú práve orgány miestnej samosprávy považované za naj dôveryhodnejšie inštitúcie na Slovensku. Aj pohľad na účasť občanov pri jednotlivých typoch volieb prezrádza, že práve komunálne voľby patria k tým s najvyššou mierou participácie.

Katedra verejnej správy FSV UCM sa rozhodla pri tejto príležitosti zorganizovať ďalší ročník medzinárodnej vedeckej konferencie pod názvom PUBLICY 2020. Hlavný panel bol venovaný pohľadom na 30 rokov existencie verejnej správy v podmienkach demokratického politického systému na Slovensku. V spolupráci aj so zahraničnými účastníkmi sme sa pokúsili okrem iného o komparatívny pohľad s ostatnými krajinami strednej Európy.

Vzhľadom na aktuálnu epidemiologickú situáciu v roku 2020 sme najprv presunuli plánovaný termín konferencie z mája na október, ale ani potom nám nebolo umožnené ju zrealizovať prezenčne. Práve preto sme veľmi radi, že môžeme predložiť všetkým záujemcom výstupy z tejto medzinárodnej vedeckej konferencie v podobe tohto recenzovaného zborníka.

Celý zámer a priebeh medzinárodnej vedeckej konferencie PUBLICY 2020 spolu s týmto zborníkom sme mohli zrealizovať vďaka projektu KEGA č. 001 UCM – 4/2019 Dynamika premien verejnej správy v Slovenskej republike.

Trnava, november 2020

editori

COMPARATIVE STUDY OF THE IMPACT OF LOCAL TAXES AND OTHER REVENUES ON THE FINANCIAL SELF-SUFFICIENCY OF MUNICIPALITIES¹

prof. Ing. Václav Vybíhal, CSc.²

Abstract

The study deals with the impact of local taxes and other levies and charges on the financial self-sufficiency of municipalities. The paper has a comparative nature, as the issue is being compared within a selected set of municipalities in the Slovak Republic and the Czech Republic. For this purpose, data have been obtained directly from the individual municipalities and the necessary comparison has been applied through ratios. It can be stated that the real estate tax and other local levies and charges do not constitute decisive municipal revenue elements in terms of the structure of total revenues. However, we may conclude that municipal revenues derived from the real estate taxation contribute to the balance and to the more granular structure of the tax system, to the more equitable distribution of the tax burden among taxpayers and to the diversification of the revenue side portfolio of municipal budgets. The research examined the impact of entrusted and shared taxes on the degree of financial self-sufficiency, the local tax collection yield, the effect of the budgetary allocation on the municipal revenues, and, first of all, the work identified specific determinants of the degree of financial self-sufficiency of municipalities. An important element consists also in the search for links between the ability-to-pay principle and the real estate tax burden. It has also been surveyed, to what extent municipalities use their statutory powers to increase local taxes, especially the real estate tax, and to what degree this fact affects the financial self-sufficiency of municipalities. In scope of the monitoring of the financial self-sufficiency of municipalities it has been concluded that the number of inhabitants does not have a significant influence on the formation of the total per capita municipal revenue.

KEY WORDS: comparison, local taxes, financial self-sufficiency, municipalities, ability-to-pay principle

ÚVOD

Problematika miestných daní hraje nezastupiteľnou roľu na príjmové stránce rozpočtů obcí. I když se ukazuje, že pro finanční soběstačnost obcí není příjem z místních daní rozhodujícím příjmem, bez něho nelze dost dobře realizovat důležitá výdajová rozhodnutí. Místní daně jsou jedním z pilířů decentralizace, zejména fiskální. V demokratickém systému decentralizace formuje systém spoluodpovědnosti mezi institucemi na centrální, regionální a místní úrovni vlády, a to na principu subsidiarity, přispívá k aktivizaci občanů na rozhodování ve státě z ekonomického, sociálního a politického hlediska. Lze konstatovat, že proces decentralizace má specifické rysy i průběh v jednotlivých zemích, a to i v rámci Evropské unie. V praxi je určitým problémem sladit proces decentralizace věcných kompetencí a tzv. výdajové decentralizace s přiměřenou mírou decentralizace veřejných příjmů, tj. fiskální decentralizace.

Určité rozdíly ve struktuře a rozsahu místních daní byly zjištěny i mezi Slovenskou a Českou republikou. Z hlediska uplatňované jurisdikce jde na Slovensku o několik místních daní stanovených zákonem o místních daních, kdežto v České republice je de facto místní daní pouze daň z nemovitostí, ostatní na lokální úrovni předepsané daňové povinnosti mají charakter místních poplatků a jsou řešeny zákonem o místních poplatcích.

Z teoretického hlediska je daní pouze daň z nemovitostí a poplatek za komunální odpady, který má charakter tzv. daně z hlavy. Ostatní předepsané povinnosti lokálního daňového charakteru odpovídají věcně a sémanticky pojmu „poplatek“. Poplatek, na rozdíl od daně, je finanční kategorií, která je charakterizována jako zákonem stanovená platba, kterou jsou povinny hradit fyzické a právnické osoby za úkony či jinou činnost státních a místních orgánů, k nimž dali poplatníci podnět nebo v

¹ Příspěvek je jedním z výstupů grantového projektu VEGA Slovenské republiky reg.č. 1/0367/19 „Kompetencie obecnej samosprávy a podiel štátu na ich uskutočňovaní“.

² FSV UCM v Trnave, Katedra verejnej správy, Bučianska 4a, 917 01 Trnava, Slovenská republika, vaclav.vybihal@ucm.sk

jejichž zájmu byl úkon proveden. Věcnou podstatou poplatku je bránit zbytečnému zatěžování místních a státních orgánů administrativními úkony.

Otázka finanční soběstačnosti obcí a výše stanovených místních daní a poplatků by měla být rovněž v souladu s principy daňové spravedlnosti, zejména s principem platební schopnosti, který je dlouhodobě uznáván daňovými teoretiky na celém světě a který je v daňových systémech vyspělých zemí považován za základní stavební kámen při uvalování přímých daní (daněmi z příjmů a daní z nemovitostí či ostatních místních daní a poplatků.)

Cílem příspěvku bylo vyhodnotit na základě podrobné analýzy a syntézy, které faktory ovlivňují míru finanční soběstačnosti obcí, dále vymezit rozsah celkových i vlastních příjmů v přepočtu na obyvatele a rovněž zjistit, jaká je role daně z nemovitostí a ostatních vlastních příjmů obce na formování celkových příjmů a hospodaření obcí ve Slovenské a v České republice. Nedílnou součástí provedeného zkoumání je poznat, v jaké míře jsou využívány zákonné možnosti zvýšení výběru daně z nemovitostí cestou zvýšení sazeb daně z pozemků, bytů a staveb ze strany obcí. Tato skutečnost je dána rovněž do souvislosti se stavem vnímání principu platební schopnosti na Slovensku a v České republice.

1 POJETÍ PŘÍJMŮ DECENTRALIZOVANÉ ÚROVNĚ VLÁDY A FINANČNÍ SOBĚSTAČNOSTI V KONTEXTU PRINCIPU PLATEBNÍ SCHOPNOSTI

Podle článku 9 Evropské charty územní samosprávy se příjmy územních samospráv rozdělují do 2 velkých skupin, a to na vlastní a transferové příjmy. Definičním znakem těchto příjmů je skutečnost, zda samospráva může ovlivnit výši příjmu. Vlastní příjmy jsou tedy takové, jejichž výši může územní samospráva měnit. Tyto příjmy mohou být daňového nebo nedaňového charakteru, kdy celý výnos plyne výhradně do rozpočtu územní samosprávy. Tyto příjmy vznikají na území konkrétní samosprávy a pocházejí nejčastěji z místních daní, z uživatelských poplatků, z vlastnictví majetku a vlastní podnikatelské a obdobné činnosti. Příjem vlastních příjmů územní samosprávy vzniká na základě ekonomické vazby mezi územní samosprávou na straně jedné a mezi daňovými poplatníky na straně druhé. Vlastní příjmy vznikají na základě právního vztahu, podle něhož má samospráva nezpochybnitelné právo získávat daný příjem.

Transferové příjmy lze charakterizovat jako příjmy, která územní samospráva nemůže přímo ovlivnit. Obdobně jako vlastní příjmy mohou být daňového a nedaňového charakteru, zpravidla jde o sdílené příjmy. Významnou částí transferových příjmů jsou dotace. Systém dotací by měl být správně koncipovaný, neboť v této podobě může přispívat ke korigování neefektivnosti či nerovnosti způsobené fiskální decentralizací, při současném zachování výhod decentralizace.

Z hlediska vydatnosti inkasa místních daní jsou rozhodujícím příjmem obce majetkové daně. Do této skupiny daní patří daně z nemovitostí (Taxes on Immovable Property), daně z čistého bohatství (Taxes of Net Wealth), daně za změnu vlastnictví majetku prostřednictvím dědictví nebo darování (Inheritance and Gift Taxes) a daně z finančních a kapitálových transakcí (Taxes on Financial and Capital Transactions).

Ve Slovenské republice a v České republice je z uváděných majetkových daní uplatňována pouze daň z nemovitostí, která je zároveň nejvhodnější a nejpoužívanější i v řadě dalších zemí.

Vybíhal (1997) uvádí, že z hlediska objemu příjmů veřejných rozpočtů není výnos daně z nemovitostí příliš vysoký, ale výnosy pramenící ze zdanění majetku přispívají k vyváženosti a k vyššímu stupni strukturovanosti daňové soustavy, k rovnoměrnějšímu rozložení daňového břemene na jednotlivé skupiny poplatníků a v neposlední řadě k diverzifikaci portfolia příjmové stránky jednotlivých stupňů veřejných rozpočtů.

Daně z nemovitostí se zdaňují výhradně nemovitosti. Důvodem pro zdanění nemovitostí (Vybíhal, 1997) jsou zejména :

- z klasické daňové teorie odvozená nutnost uhradit obci, resp. státu výdaje za službu spojenou s funkcí státu i obce jako ochránce majetku občanů;
- očekávaný vliv zdanění majetku na snížení jeho koncentrace, tj. redistribuce bohatství formou fiskálního tlaku, vedoucí k částečnému stírání nerovností mezi různými subjekty;
- ekonomické zvýhodnění vlastníků majetku při jeho kapitalizaci včetně snadnější pozice při získávání úverových zdrojů a z toho vyplývající ostatní výhodné ekonomické příležitosti;

- v ekonomickej teórii frekventovaný názor, že majetok ako druh zboží by mal byť zdaňovaný ako je zdaňované ostatné zboží daní z pridanej hodnoty či spotrební daní;
- výhodnejšia cena služieb vyplývajúca z vlastníctva majetku (sníženie bežných životných nákladov u vlastníka oproti nájemníkovi);
- pouze fiskální, tj. získání zdrojů pro financování potřeb a posílení příjmové stránky místního rozpočtu.

Výhodou majetkových daní a tedy i daně z nemovitostí je skutečnost, že konstrukce této daně je srozumitelná a jednoduchá, daňové výnosy nelze přesouvat na jiné příjemce daní. Prostor pro daňové úniky je výrazně omezen zejména ve srovnání s daněmi z příjmů a především daněmi nepřímými.

Bird, Freund a Wallich (1994) uvádějí, že daň z nemovitostí je jedinou významnější místní daní, protože k jejím vlastnostem patří, že zdaňuje nemobilní daňový základ, výnosy lze považovat za dostatečné, stabilní a spravedlivé, je zde snadná správa daně, obtížný export daně na rezidenty a viditelný základ daně posilující politickou odpovědnost. Daň z nemovitostí je viditelná zejména proto, že se nesráží u zdroje, ale jde o jednorázovou platbu, při níž se poplatníci mimo jiné zajímají o způsob, jakým jsou jejich daně vynakládány na uspokojení potřeb občanů a tím nutí politiky k vyšší odpovědnosti.

Na rozdíl od některých vyspělých tržních ekonomik se v podmínkách Slovenské republiky a České republiky jako základ daně subsidiárně používá výměra nemovitostí (pozemků, staveb a podlahová plocha u bytů). Jde o země, které mají vysoký podíl sdílených daní a mají poměrně nízkou daňovou autonomii, jak uvádějí Blochliger a Rabesona (2009).

Výše daňového břemene u daně z nemovitostí by měla respektovat princip platební schopnosti, který je zdůrazňován celou řadou významných ekonomů na světě. Lze konstatovat, že daňová spravedlnost a princip platební schopnosti se vine historií daňových teorií, najdeme ji např. v dílech, které vytvořili Adam Smith (1723-1790), John Stuart Mill (1806-1873), Adolf Wagner (1835-1917) a další ekonomové. Smith (1776) se otázkami daňové spravedlnosti zabýval velmi komplexně a požadavek volající po platební schopnosti je dokonce uveden v jeho tzv. 1. kánonu. Princip platební schopnosti spočívá v tom, že jedinci mají být uloženy daně podle toho, jakou má schopnost je platit.

Velmi podrobně vysvětluje problematiku principu platební schopnosti Kubátová (2015), která uvádí, že princip platební schopnosti je nejužívanějším principem spravedlivého zdanění. Uplatnění daného principu vyžaduje určit daňovou základnu jako atribut platební schopnosti a algoritmus, podle kterého je při známé daňové základně stanovena daň. Autorka dále uvádí, že základní všeobecně přijímané koncepty principu platební schopnosti, jsou principy spravedlnosti horizontální a vertikální, které musí platit zároveň. Spravedlnost horizontální znamená, že dva poplatníci, kteří jsou na tom v relevantních aspektech stejně, by měli platit stejnou daň. Spravedlnost vertikální znamená, že jedinec, který je na tom v relevantních aspektech lépe, by měl platit vyšší daň. Za relevantní aspekty můžeme považovat zejména příjem, ale i bohatství, spotřebu, celkové schopnosti, apod.

Kubátová (2015) konstatuje, že stabilizační účinky daní závisí především na tom, zda je daň pružná ve vztahu k hrubému domácímu produktu. Proto solidními stabilizátory jsou progresivní důchodové daně. V důsledku progresivní sazby daně jsou pružné ve vztahu ke svému základu. Jejich změny vyvolávají zpravidla značné změny v poptávce soukromého sektoru.

Princip platební schopnosti zastávají i ekonomové moderní doby, např. Samuelson a Nordhaus (1989), Lipsey, Steiner, Purvis a Coray (1990), Baumol a Blinder (1991).

Stern (1976) dospěl k výpočtu optimálních sazeb důchodové daně, přitom však vycházel z jednoduchých předpokladů (jedna sazba daně, všichni lidé mají stejné preference mezi prací a volným časem a všichni mají stejnou elasticitu substituce mezi prací a volným časem). Podle mého soudu ale jeho závěry jsou irelevantní, protože dané předpoklady jsou nereálné. Obdobně neuspěli se svými argumenty pro optimální zdanění (s využitím dat Velké Británie) Mirrlees, Adam a Besley (2011).

Za hranu reality se vydali i američtí ekonomové Alvin Rabushka a Robert E. Hall, kteří přišli v roce 1985 s konceptem tzv. rovné daně (flat tax) ve výši 19 %. Jde o koncept zdanění příjmů či spotřeby jednotnou sazbou daně jako nástroje fiskální politiky. Tento koncept byl zcela odmítnut politickými reprezentanty v USA i v evropských vyspělých zemích. Podle jejich předpokladů však našel živnou půdu v transitivních ekonomikách.

S cílem přizpůsobit daňový systém potřebám globálních trhů, stimulovat ekonomiku a přilákat na své území zahraniční kapitál byla zavedena, v určité pozměněné podobě oproti konceptům Rabushky a

Halla, na Slovensku v roce 2004 a v Česku v roce 2008. Postupně bylo od tzv. rovné daně ustupováno, zaváděly se další sazby daně, i když ne plně v souladu s principem platební schopnosti.

Lze očekávat, že další ekonomický vývoj po pandemii koronaviru si vynutí důsledné zavedení principu platební schopnosti, především klouzavě progresivní stupnice u daně z příjmů fyzických a právnických osob, globalizace bude na ústupu a společenství států (Evropská unie) i jednotlivé země budou směřovat k méně otevřené ekonomice než tomu bylo doposud s cílem zabezpečit vyšší stupeň soběstačnosti v oblasti zemědělských výrobků a potravin i v komoditách zabezpečujících zdárný chod zdravotnictví a sociálních služeb.

Protože si drtivá většina občanů uvědomuje, že hnacím motorem rozšiřování koronaviru byla globalizace a velkokapitál, budou muset bohatí nést největší břemeno ekonomického dopadu zmíněné pandemie. Jak je zřejmé, tržní mechanismus nedokázal řešit základní problém existence člověka a stát byl donucen rozšířit svou ekonomickou i sociální roli, i když danou situaci rozhodně nezavinil.

Položme si otázku, v jaké spojitosti jsou princip platební schopnosti a daňové břemeno daně z nemovitostí a ostatních místních daní. Je zřejmé, že v zemi, kde je velmi nízká platební schopnost z hlediska příjmů a důchodů, nebude určitě spravedlivé zvyšovat břemeno místních daní, zejména daně z nemovitostí, a především u základů daně, kde předmět daně nesouvisí s podnikáním. Problém se týká také obcí, které z titulu oprávnění ze zákona zvyšují daňové břemeno poplatníkům daně z nemovitostí. K posilování příjmové kapacity i finanční soběstačnosti obcí by se měly v podmínkách nízkých příjmů a důchodů hledat jiné zdroje.

Finanční soběstačnost je ukazatel, kterým se měří, jaký je podíl vlastních příjmů na celkových příjmech, na kolik je tedy obec finančně soběstačná a na kolik je závislá na jiných příjmech, zpravidla dotacích. V odborné literatuře se někdy místo pojmu finanční soběstačnost používá pojmů finanční samostatnost nebo finanční autonomie.

Míru finanční soběstačnosti ovlivňují především rozpočtové určení daní, struktura daňového systému, stupeň decentralizace a v neposlední řadě ekonomické, sociální a demografické determinanty fiskální jednotky.

V České a Slovenské republice je rozpočtové určení daní konstruováno tak, že daň z nemovitostí a ostatní místní daně a poplatky jsou tzv. svěřené příjmy (100 % výnosu z těchto daní a poplatků patří obci) a dále jsou příjmem územní samosprávy příjmy ze sdílených daní, které dostávají obce z celostátního hrubého výnosu daní, na Slovensku z daně z příjmů fyzických osob a v České republice z daně z příjmů fyzických a právnických osob a daně z přidané hodnoty. I když je zřejmý v průměru za období let 1993 až 2019 nepatrný nárůst vlastních příjmů obce, jejich relativní podíl na celkových příjmech, zejména v posledních několika letech, klesá, a tudíž klesá i míra finanční soběstačnosti obcí.

2 MÍSTNÍ DANĚ A POPLATKY VE SLOVENSKÉ A V ČESKÉ REPUBLICE

Ve Slovenské republice jsou místní daně a poplatky upraveny zákonem č. 582/2004 Z.z., o miestnych daniach a miestnom poplatku. Podle tohoto zákona jsou stanoveny tyto daně :

- daň z nehnuteľností;
- daň za psa;
- daň za užívanie verejného priestranstva;
- daň za ubytovanie;
- daň za predajné automaty;
- daň az nevyčerpane hracie prístroje;
- daň za vjazd a zotrvanie motorového vozidla v historickej časti mesta;
- daň za jadrové zariadení;
- poplatok za rozvoj (stanovený zákonem č. 447/2015 Z.z. o miestnom poplatku za rozvoj).

V České republice je zdanění nemovitostí stanoveno zákonem č.338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí a místní poplatky pak zákonem č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. Jde o tyto poplatky :

- poplatek ze psů;
- poplatek z pobytu;
- poplatek za užívání veřejného prostranství;
- poplatek ze vstupného;

- poplatek za povolení vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst;
- poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů;
- poplatek za zhodnocování stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace.

I když jsou určité rozdíly v předmětu stanovených místních daní a poplatků, zásadní rozdíl je v tom, že na Slovensku, oproti České republice, je hlavním znakem miestnych daní jejich fakultativnost. To znamená, že obec je může, ale nemusí podle místních podmínek zavést (kromě miestneho poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, které obec musí zavést). Další významný rozdíl mezi oběma zeměmi je v tom, že daň z nemovitostí spravuje na Slovensku obec, kdežto v České republice finanční úřad. Tato skutečnost může mít vliv na míru vymahatelnosti místních daní a poplatků. Pro obě země platí společně, že zdaňovacím obdobím místních daní a poplatků je kalendářní rok.

3 METODOLOGIE

S ohledem na stanovený cíl práce jsme zaměřili pozornost na sledování dynamiky a struktury ukazatelů, které nám umožnily poměrně detailní pohled na problematiku, podle našeho soudu, hlavního pilíře finanční soběstačnosti, kterým je příjem obce a jeho struktura. Pro měření rozsahu a dynamiky míry fiskální soběstačnosti obcí a stupně decentralizace jsme využili následujících empirických údajů týkajících se příjmové struktury obcí, a to :

- daň z nemovitostí (DN);
- ostatní místní daně a poplatky (OMDP);
- vlastní daňové a poplatkové příjmy (VDPP);
- podílové (sdílené) daně (PD);
- daňové příjmy celkem (DP);
- nedaňové vlastní příjmy (NVP);
- kapitálové vlastní příjmy (KVP);
- přijaté granty a transfery (PGT);
- vlastní příjmy (VP);
- celkové příjmy (CP);
- počet obyvatel (PO);
- výměra katastrálního území v ha (VKÚ);
- prostý aritmetický průměr za období let 2014 až 2018 ($\bar{x}_1$).

Protože stanovené místní daně a poplatky nejsou ve Slovenské a v České republice zcela identické, vyhodnocovali jsme daň z nemovitostí samostatně a pak samostatně skupinu ostatních místních daní a poplatků.

Na základě kvantifikace uvedených údajů byly pak vypočteny ukazatele :

- A – podíl daně z nemovitostí na vlastních daňových a poplatkových příjmech (%);
- B – podíl daně z nemovitostí na celkových daňových příjmech (%);
- C – podíl vlastních daňových a poplatkových příjmů na celkových daňových příjmech (%);
- D – podíl vlastních příjmů na celkových příjmech obce (%);
- E – výše inkasa daně z nemovitostí připadající na 1 obyvatele (v EUR));
- F – podíl vlastních příjmů obce připadající na 1 obyvatele (v EUR);
- G – podíl příjmů z podílové daně připadající na 1 obyvatele (v EUR);
- H – podíl celkových příjmů obce připadající na 1 obyvatele (v EUR);
- I – výměra katastrálního území připadající na 1 obyvatele (v ha).

Pro celkové zvýšení poznatků z daného výzkumu jsme zjišťovali aktuální sazby daně z orné půdy, chmelnic, vinic, ovocných sadů, zahrad, lesních pozemků, rybníků, stavebních pozemků a dále aktuální sazby daně ze staveb na bydlení, chat, staveb pro individuální rekreaci, garáží, staveb pro podnikání a bytů. To proto, abychom zjistili, do jaké míry obce využívají možnosti zvýšení zákonných sazeb daně a jakým způsobem tato aktivita územní samosprávy ovlivňuje výběr daně z nemovitostí a celkovou situaci ve struktuře příjmů obce.

Lze uvést, že příjmy daňového charakteru jsou zpravidla rozhodujícím příjmem rozpočtů obcí. Do rozpočtu plynou jednak tzv. svěřené daně, u nichž se zpravidla liší s ohledem na různý základ daně jejich výnos (v podmínkách Slovenské republiky se jedná o daň z nehnutelností (DN) a ostatní místní daně a poplatky (OMDP) včetně poplatku za komunální odpady), v České republice jde o daň z nemovitých věcí a místní poplatky. Výnos těchto daní mohou místní orgány svým rozhodováním ovlivnit (mají zákonem stanovenou daňovou pravomoc), přičemž svěřené daně jsou zdrojem financování čistých lokálních veřejných statků (kromě poplatků za komunální odpady, které jsou zdrojem financování smíšených statků).

Ve Slovenské republice i v České republice mají důležitý význam v rámci struktury příjmů obcí tzv. svěřené daně nebo také sdílené daně, resp. podílové daně (Tax Sharing), které zahrnují na Slovensku podíl příjmů obce na celostátním hrubém výnosu daně z příjmů fyzických osob a v České republice daň z příjmů fyzických osob, daň z příjmů právnických osob a daň z přidané hodnoty. Pro obce v obou zemích hrají sdílené daně rozhodující roli ve struktuře příjmů, nevýhodou však je, že se zvýšením výše podílové daně ve struktuře příjmů roste závislost územní samosprávy na rozhodování státu a klesá motivace územní samosprávy na tvorbě vlastních rozpočtových příjmů. Negativní vliv na příjmovou stránku obcí má, pokud k tomu dojde, pokles výkonnosti ekonomiky státu, zejména v době, kdy se ekonomika dostává v rámci hospodářského cyklu do krizové situace, neboť obce jako fiskální jednotky jsou přímo závislé na příjmech v podobě podílu na celostátním hrubém výnosu daně z příjmů fyzických osob. To bude evidentní i v době, kdy ekonomika strádá vlivem koronavirové pandemie.

U některých obcí hrají ve struktuře příjmů významnou roli také nedaňové vlastní příjmy (NVP), které zahrnují běžné příjmy (kromě daňových), přičemž se jedná především o příjmy v podobě příjmů z podnikání a vlastnictví, pronájmu, z administrativních poplatků, aj.. Kapitálové vlastní příjmy (KVP) zahrnují příjmy z prodeje pozemků, bytů, staveb, příjmy z finančních operací. Přijaté granty a transfery (PGT) jsou tvořeny především dotacemi a granty přijatými z rozpočtu EU, rozpočtu státního a rozpočtu kraje (vyššího územního celku).

Pokud jde o charakteristiku zkoumaného souboru z hlediska počtu obyvatel, pak jsme v rámci náhodného výběru 69 obcí na Slovensku v kategorii počtu obyvatel 252 (Kremnické Bane) až 2 259 (Jablonica) a 78 obcí v České republice od počtu obyvatel 174 (Arnolec) až 2 189 (Mikulášovice) získali od obcí potřebnou databázi. V zájmu zachycení nejen stavu, ale i dynamiky sledovaných ukazatelů jsme si zvolili časové období let 2014 až 2018. Získanou databázi jsme utřídili, kvantifikovali úroveň jednotlivých ukazatelů včetně jejich uspořádání do tabelárních přehledů.

V rámci metodologie práce jsme využily několika vědeckých exaktních metod. Dotazníkovou metodu jsme využili při sběru dat prostřednictvím konstruovaného dotazníku v podobě tabulky. Tato výzkumná metoda se běžně uplatňuje při podobných postupech při zjišťování potřebných dat. Umožňuje poměrně rychlým tempem získat potřebnou databázi. Výhody této metody jsou nesporné, neboť se nemusíme přímo střetávat se subjektem vlastním potřebnou databázi, což se jeví z ekonomického hlediska jako efektivní. Z vědeckých metod zkoumání jsme uplatnili zejména metody analýzy, syntézy, indukce, dedukce, deskripce a komparace.

4 VÝSLEDKY MONITORINGU FINANČNÍ SOBĚSTAČNOSTI OBCÍ

Lze uvést, že pro objektivizaci výsledků monitoringu finanční soběstačnosti obcí jsme kvantifikovali úroveň celkových příjmů na jednoho obyvatele a zjišťovali, které faktory ovlivnily danou úroveň tohoto ukazatele, tj. jaká struktura příjmů obce přispěla k dosažení daného stavu, a to v souboru obcí Slovenské i České republiky. Podle mého soudu výše celkových příjmů na obyvatele generuje výši výdajů, služeb obcí a míře uspokojení občanů, pokud nebudeme brát v úvahu možnost zadlužení obce.

Ze zkoumaného souboru obcí jsme vybrali 5 obcí s nejvyšší úrovní celkových příjmů na obyvatele ve Slovenské republice (tab. 1) a v České republice (tab. 2) a dále pak 5 obcí s nejnižší úrovní celkových příjmů na obyvatele ve Slovenské republice (tab. 3) a v České republice (tab. 4), abychom získali poznatky o stavu a dynamice tohoto ukazatele a následně pak zjistili jeho rozhodující determinanty.

S ohledem na nepravdivost některých příjmů (např. nedaňových běžných příjmů, kapitálových příjmů, přijatých grantů a transferů) je zaměřena pozornost na využití průměrných hodnot sledovaných

ukazatelů v rámci zkoumaného období. V zájmu zjištění determinantů a objektivizace struktury příjmů obce provedeme rozklad celkových příjmů na dílčí části takto :

CP = DN + OMDP + PD + NVP + KVP + PGT, a to jednak v absolutním vyjádření (EUR) a v relativním vyjádření (%). Tímto způsobem lze zjistit, jaké strukturální položky ovlivňují úroveň celkových příjmů na obyvatele.

Tabulka 1: Dynamika celkových příjmů obce na 1 obyvatele (EUR) u obcí s nejvyšší úrovní ukazatele v rámci sledovaného souboru obcí Slovenské republiky za období let 2014 až 2018.

Obec/rok	2014	2015	2016	2017	2018	$\bar{x}_1$
Mýto pod Ďumbierom	2 142,79	845,99	602,40	2 778,24	817,16	1 437,32
Trstín	1 025,86	938,32	1 111,90	1 087,69	1 153,42	1 063,44
Kláštôr pod Znievom	500,93	663,41	777,91	867,10	1 117,33	785,34
Turčianské Jaseno	433,72	645,70	678,23	588,96	1 223,04	713,93
Zborov nad Bystricou	440,73	656,64	726,45	609,81	566,74	600,07

Zdroj: vlastní kvantifikace na základě databáze poskytnuté obcemi a s využitím publikací: Fiscal Decentralisation and its Impact on Economy of Municipalities in the Slovak Republic and Czech Republic (2018) and The Determinants of Municipal Fiscal Independence within the Context of Fiscal Decentralisation (2019)

Tabulka 1: – pokračování.

Obec	Počet obyvatel	Okres	Kraj
Mýto pod Ďumbierom	510	Brezno	Banskobystrický
Trstín	1 369	Trnava	Trnavský
Kláštôr pod Znievom	1 656	Martin	Žilinský
Turčianské Jaseno	388	Martin	Žilinský
Zborov nad Bystricou	2 255	Čadca	Žilinský

Zdroj: vlastní kvantifikace na základě databáze poskytnuté obcemi a s využitím publikací: Fiscal Decentralisation and its Impact on Economy of Municipalities in the Slovak Republic and Czech Republic (2018) and The Determinants of Municipal Fiscal Independence within the Context of Fiscal Decentralisation (2019)

Z údajů uvedených v tab. 1 vyplývá, že ve skupině obcí Slovenské republiky jsou s nejvyšší úrovní celkových příjmů na obyvatele jak obce s nižším počtem obyvatel (např. Turčianské Jaseno, Mýto pod Ďumbierom), tak i obce středně velké (např. Kláštôr pod Znievom). Obdobně je tomu u obcí s nejnižší úrovní tohoto ukazatele, jak je zřejmé z údajů uvedených v tab. 3. Z toho lze vyvodit výrok, resp. závěr, že počet obyvatel nebude mít na Slovensku zásadní vliv na formování výše ukazatele celkových příjmů na obyvatele. Obdobně je tomu i v České republice, jak vyplývá z údajů uvedených v tab. 2 a 4.

Hlavním determinantem ovlivňujícím výši celkových příjmů na obyvatele budou zřejmě u obcí s nejvyšší úrovní tohoto ukazatele, podle vlastního zjištění ve Slovenské republice (tab. 1) i v České republice (tab. 2), možnosti a schopnosti obcí využívat podnikatelských aktivit v oblasti těžby přírodních surovin a v oblasti cestovního ruchu. Z tohoto důvodu v zájmu objektivizace výsledků našeho zkoumání v publikaci sledujeme i strukturu celkových příjmů obcí (tab. 5 a 6) a strukturu vlastních příjmů obcí (tab. 7 a 8) v průměru za sledované období.

Tabulka 2: Dynamika celkových příjmů obce na 1 obyvatele (EUR) u obcí s nejvyšší úrovní ukazatele v rámci sledovaného souboru obcí České republiky za období let 2014 až 2018.

Obec/rok	2014	2015	2016	2017	2018	$\bar{x}_1$
Karlova Studánka	3 122,35	2 871,77	2 950,77	3 315,26	3 532,40	3 158,53
Pasohlávky	2 010,73	1 956,50	2 041,44	2 123,58	2 066,47	2 039,74
Strážné	2 304,54	1 194,18	1 362,86	1 603,05	2 082,72	1 709,47
Bedřichov u Jablonce	1 004,94	1 480,10	1 607,99	2 027,02	2 303,59	1 684,73
Žabčice	1 476,85	1 559,38	1 542,32	1 745,07	1 995,96	1 663,92

Zdroj: vlastní kvantifikace na základě databáze poskytnuté obcemi.

Tabulka 2: – pokračování.

Obec	Počet obyvatel	Okres	Kraj
Karlova Studánka	186	Bruntál	Moravskoslezský
Pasohlávky	731	Brno-venkov	Jihomoravský
Strážné	218	Trutnov	Královéhradecký
Bedřichov u Jablonce	331	Jablonec nad Nisou	Liberecký
Žabčice			

Zdroj: vlastní kvantifikace na základě databáze poskytnuté obcemi.

Tabulka 3: Dynamika celkových příjmů obce na 1 obyvatele (EUR) u obcí s nejnižší úrovní ukazatele v rámci sledovaného souboru obcí Slovenské republiky za období let 2014 až 2018.

Obec/rok	2014	2015	2016	2017	2018	$\bar{x}_1$
Turčiansky Peter	177,21	192,94	228,53	248,04	350,26	239,40
Krnča	236,36	292,72	330,72	378,19	382,74	324,15
Blesovce	277,47	261,67	274,55	343,87	474,54	326,42
Dechtice	348,26	500,48	515,52	265,66	350,03	395,99
Velký Lipník	302,63	529,00	534,36	401,45	479,13	449,31

Zdroj: vlastní kvantifikace na základě databáze poskytnuté obcemi a s využitím publikací : Fiscal Decentralisation and its Impact on Economy of Municipalities in the Slovak Republic and

Czech Republic (2018) and The Determinants of Municipal Fiscal Independence within the Context of Fiscal Decentralisation (2019).

Tabulka 3: – pokračování.

Obec	Počet obyvatel	Okres	Kraj
Turčiansky Peter	481	Martin	Žilinský
Krnča	1 346	Topoľčany	Nitrianský
Blesovce	350	Topoľčany	Nitrianský
Dechtice	1 834	Trnava	Trnavský
Veľký Lipník	954	Stará Lubovňa	Prešovský

Zdroj: vlastní kvantifikace na základě databáze poskytnuté obcemi a s využitím publikací: Fiscal Decentralisation and its Impact on Economy of Municipalities in the Slovak Republic and Czech Republic (2018) and The Determinants of Municipal Fiscal Independence within the Context of Fiscal Decentralisation (2019).

V případě obcí s velmi nízkou úrovní celkových příjmů na obyvatele budou tyto obce závislé především na příjmech v podobě zákonného podílu na celostátních hrubých výnosech z daní (příjem z tzv. podílových daní), popřípadě na grantech a transferech z kraje, státu či z programů Evropské unie. Na Slovensku jde o podíl z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob a v České republice o podíl z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob, daně z příjmů právnických osob a daně z přidané hodnoty.

Tabulka 4: Dynamika celkových příjmů obce na 1 obyvatele (EUR) u obcí s nejnižší úrovní ukazatele v rámci sledovaného souboru obcí České republiky za období let 2014 až 2018

Obec/rok	2014	2015	2016	2017	2018	$\bar{x}_1$
Horky	421,05	538,31	450,07	564,92	552,36	505,34
Veliny	448,80	509,76	491,92	553,24	601,99	521,14
Lhota Rapotina	485,39	469,10	495,98	576,35	603,42	526,05
Sřezetice	422,90	562,82	513,67	641,45	660,54	560,28
Doubravice n. Svitavou	468,31	455,66	521,39	585,83	780,00	562,24

Zdroj: vlastní kvantifikace na základě databáze poskytnuté obcemi.

Tabulka 4: – pokračování.

Obec	Počet obyvatel	Okres	Kraj
Horky	410	Kutná Hora	Středočeský
Veliny	475	Pardubice	Pardubický
Lhota Rapotina	415	Blansko	Jihomoravský
Sřezetice	397	Hradec Králové	Královéhradecký

Doubravice n. Svitavou	1 374	Blansko	Jihomoravský
------------------------	-------	---------	--------------

Zdroj: vlastní kvantifikace na základě databáze poskytnuté obcemi.

V případě zkoumání struktury celkových příjmů obce v průměru za sledované období, která rozhodujícím způsobem ovlivňuje celkovou výši příjmů na 1 obyvatele, pak z údajů uvedených v tab. 5 vyplývá, že pro obce s relativně nižší úrovní tohoto ukazatele je zcela zásadním příjmem podíl, který obce dostávají z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob, který činí ve struktuře celkových příjmů obcí na Slovensku 55,4 % až 78,4 %. V souboru obcí České republiky je tomu obdobně (62,7 % až 72,2 %), jak vyplývá z údajů uvedených v tab. 6. Naopak u obcí s relativně nejvyšší úrovní celkových příjmů na obyvatele připadá ve struktuře celkových příjmů na daný příjem z podílové daně v souboru obcí Slovenské republiky 19,3 % až 66,2 %, přičemž významnou roli v oblasti příjmů hrají nedaňové a kapitálové vlastní příjmy (Mýto pod Ďumbierom, Turčianské Jaseno), přijaté granty a transfery (Trstín); rozhodujícím příjmem obce je i podílová daň (Kláštor pod Znievom). V České republice tvoří podílové daně z celkových příjmů obce ve skupině 5 obcí s nejvyšší úrovní celkových příjmů obce v průměru 16,4 % až 33,3 % (tab. 6).

Při detailnějším pohledu na strukturu celkových příjmů lze uvést, že daň z nemovitostí nehraje de facto v uváděných obcích i v rámci celého sledovaného souboru rozhodující roli. Podíl daně z nemovitostí na celkovém objemu příjmů na obyvatele se pohybuje na Slovensku v intervalu 1,0 % až 13,6 %. V této souvislosti se dá uvést, že obce na Slovensku poměrně frekventovaně využívají zákonných možností zvyšování sazeb daně u pozemků, staveb a bytů. Pokud by obce využily maximální možnosti pro zvýšení sazeb daně z pozemků, bytů a staveb v intencích zákona, pak by se zastoupení daně z nemovitostí zvýšilo maximálně na úroveň 5% až 15 % ve struktuře celkových příjmů.

V případě obcí České republiky (tab. 6) je zastoupení daně z nemovitostí ve struktuře celkových příjmů na obyvatele v průměru za sledované období ještě na nižší úrovni, než je tomu na Slovensku. Ve skupině obcí s nejvyšší úrovní celkových příjmů na obyvatele činí podíl daně z nemovitostí 0,7 % až 7,1 % a ve skupině obcí s nejnižší úrovní daného ukazatele pak 4,3 % až 10,6 %. Na rozdíl od obcí ve Slovenské republice, obce v České republice nevyužívají zákonných možností zvýšení inkasa daně z nemovitostí, nebo jen v nepatrné míře. Z celkového počtu 78 zkoumaných obcí v České republice využila možnosti zvýšení daně z nemovitostí pouze 1 obec (Mikulášovice, okres Děčín, kraj Ústecký), a to využitím koeficientu 2.

Tabulka 5: Struktura průměrných celkových příjmů obcí na obyvatele s nejvyšší a nejnižší úrovní tohoto ukazatele ve Slovenské republice v absolutním vyjádření (EUR/obyvatel) a v relativním vyjádření (%)

Obec	CP	DN	OMDP	PD	NVP	KVP	PGT
Mýto pod Ď.	1 437,32 (100,0)	88,50 (6,2)	53,16 (3,7)	276,93 (19,3)	357,05 (24,8)	447,12 (31,1)	214,56 (14,9)
Trstín	1 063,44 (100,0)	66,65 (6,3)	31,66 (2,9)	313,60 (29,5)	60,58 (5,7)	108,21 (10,2)	482,74 (45,4)
Kláštor p. Z.	785,34 (100,0)	20,87 (2,7)	1,93 (0,2)	519,93 (66,2)	32,97 (4,2)	68,09 (8,7)	141,55 (18,0)
Turč. Jaseno	713,93 (100,0)	28,53 (4,0)	21,95 (3,0)	301,86 (42,3)	33,39 (4,7)	289,87 (40,6)	38,33 (5,4)
Zborov n. B.	600,07	6,30	13,10	290,49	73,21	112,83	104,14

	(100,0)	(1,0)	(2,2)	(48,4)	(12,2)	(18,8)	(17,4)
Turč. Peter	239,40	20,07	14,55	169,48	5,04	23,08	7,18
	(100,0)	(8,4)	(6,1)	(70,8)	(2,1)	(9,6)	(3,0)
Krnča	324,15	21,24	13,67	254,26	30,12	1,69	3,17
	(100,0)	(6,6)	(4,2)	(78,4)	(9,3)	(0,5)	(1,0)
Blesovce	326,42	44,24	1,14	180,78	58,82	12,50	28,94
	(100,0)	(13,6)	(0,3)	(55,4)	(18,0)	(3,8)	(8,9)
Dechtice	395,99	20,45	25,47	255,02	21,78	0,11	73,16
	(100,0)	(5,2)	(6,4)	(64,4)	(5,5)	(0,1)	(18,4)
Vel. Lipník	449,31	15,48	10,42	302,93	37,98	0,76	81,74
	(100,0)	(3,4)	(2,3)	(67,4)	(8,5)	(0,2)	(18,2)

Zdroj: vlastní kvantifikace na základě databáze poskytnuté obcemi a s využitím publikací: Fiscal Decentralisation and its Impact on Economy of Municipalities in the Slovak Republic and Czech Republic (2018) and The Determinants of Municipal Fiscal Independence within the Context of Fiscal Decentralisation (2019)

V této souvislosti je třeba ale připomenout, že v odborné literatuře (např. Vybíhal, 1997) se uvádí, že výnosy pocházející ze zdanění nemovitostí významně přispívají k vyváženosti a k vyššímu stupni strukturovanosti daňové soustavy, k rovnoměrnému rozložení daňového břemene na jednotlivé skupiny poplatníků, k diverzifikaci portfolia příjmové stránky rozpočtu obcí, i když výnos z těchto daní není příliš vysoký. Výhodou této daně je, že její konstrukce je jednoduchá a srozumitelná, výrazně omezen je prostor pro daňové úniky (na rozdíl od jiných daní).

Převážná většina obcí na Slovensku však zvyšuje daňové sazby z pozemků a staveb, aniž by zvažovaly sílu dopadu na hospodaření obce na straně jedné a na straně druhé skutečnost, že poplatníci mohou pocítit tvrdost dopadu této na daně na majitele nemovitostí z titulu platební schopnosti obyvatel, která je (ve srovnání s vyspělejšími státy Evropy) poměrně nízká s ohledem na nízké příjmy, resp. mzdy a velmi nízké důchody na Slovensku. To může být i jeden z důvodů existence neplatičů této daně a problémů souvisejících s jejich vymáháním. Problematika nízkých příjmů a velmi nízkých důchodů je v České republice rovněž aktuální, ale obce na možnosti zvýšení daně z nemovitostí nereflktují. Lze ale uvést, že vymáhání daně z nemovitostí v České republice je podle mého soudu snadnější proto, že správcem daně není obec, ale finanční úřad. Pro oba státy, tj. Slovenskou a Českou republiku je typické, že politické reprezentace, na rozdíl od vyspělých států Evropy a světa, problematiku daňové spravedlnosti a především principu platební schopnosti nevnímají nebo nechtějí vnímat především s ohledem na své osobní preference a ekonomické výhody.

Významné zastoupení ve struktuře celkových příjmů obcí s nejvyšší úrovní celkových příjmů na obyvatele na Slovensku mají rovněž nedaňové vlastní příjmy (NVP) a kapitálové vlastní příjmy (KVP). V případě nedaňových vlastních příjmů se jedná především o příjmy z podnikání, z vlastnictví, pronájmu a administrativní poplatky. Podle našeho zjištění jde v souboru zkoumaných obcí především o příjmy z podnikání (turistický ruch, těžba surovin) a z pronájmu, které ve struktuře celkových příjmů tvoří 4,2 % až 24,8 %, což je více než podíl připadající na daň z nemovitostí. U kapitálových vlastních příjmů se jedná především o nahodilé příjmy obcí z prodeje pozemků, bytů a staveb, jejichž podíl činí 8,7 % až 40,6 % z celkových příjmů, zcela výjimečně také z finančních operací. U obcí s nízkou úrovní celkových příjmů na obyvatele (tab. 5) nehrají ve struktuře těchto příjmů nedaňové vlastní příjmy a kapitálové vlastní příjmy významnou roli.

Tabulka 6: Struktura průměrných celkových příjmů obcí na obyvatele s nejvyšší a nejnižší úrovní tohoto ukazatele v České republice v absolutním vyjádření (EUR/obyvatel) a v relativním vyjádření (%)

Obec	CP	DN	OMDP	PD	NVP	KVP	PGT
Karlova Studánka	3 158,53 (100,0)	20,48 (0,7)	352,36 (11,1)	519,56 (16,4)	1 407,57 (44,6)	2,09 (0,1)	856,47 (27,1)
Pasohlávky	2 066,47 (100,0)	87,16 (4,2)	329,65 (16,0)	403,56 (19,5)	1 021,43 (49,4)	105,90 (5,1)	118,77 (5,8)
Strážné	1 709,47 (100,0)	110,37 (6,5)	357,34 (20,9)	538,51 (31,5)	216,30 (12,6)	168,86 (9,9)	318,09 (18,6)
Bedřichov u Jablonce	1 684,73 (100,0)	119,79 (7,1)	162,77 (9,7)	561,36 (33,3)	653,32 (38,8)	167,59 (9,9)	19,90 (1,2)
Žabčice	1 663,91 (100,0)	19,13 (1,1)	960,36 (57,7)	378,34 (22,7)	253,80 (15,3)	27,84 (1,7)	24,44 (1,5)
Horky	505,34 (100,0)	42,94 (8,5)	31,62 (6,3)	352,95 (69,8)	37,79 (7,5)	21,65 (4,3)	18,39 (3,6)
Veliny	521,14 (100,0)	25,37 (4,9)	46,24 (8,8)	351,90 (67,5)	0,49 (0,1)	0,74 (0,2)	96,40 (18,5)
Lhota Rapotina	526,05 (100,0)	44,40 (8,4)	24,92 (4,8)	380,02 (72,2)	38,12 (7,2)	7,31 (1,4)	31,28 (6,0)
Střezetice	560,28 (100,0)	59,63 (10,6)	17,04 (3,1)	351,23 (62,7)	71,97 (12,8)	50,32 (9,0)	10,09 (1,8)
Doubravice nad Svitavou	562,24 (100,0)	24,34 (4,3)	25,11 (4,5)	402,70 (71,6)	55,63 (9,9)	19,54 (3,5)	34,92 (6,2)

Zdroj: vlastní kvantifikace na základě databáze poskytnuté obcemi.

V České republice (tab. 6) jsou pro obce s nejvyšší úrovní celkových příjmů na obyvatele významné nedaňové vlastní příjmy, které u této skupiny obcí činí 12,6 % až 49,4 % ve struktuře celkových příjmů, kdežto kapitálové vlastní příjmy jsou pro obce zanedbatelné. Ve skupině obcí s nejnižší úrovní ukazatele celkových příjmů obce je zastoupení nedaňových vlastních příjmů i kapitálových vlastních příjmů velmi nízké.

Specifickou skupinou příjmů obce jsou přijaté granty a transfery. Ve skupině obcí Slovenské republiky s nejvyšší úrovní ukazatele celkové příjmy na obyvatele hrají tyto příjmy podstatně vyšší roli (5,4 % až 45,4 %) než ve skupině obcí s nejnižší úrovní tohoto ukazatele (1,0 % až 18,4 %), jak je zřejmé z údajů uvedených v tab. 5. Naopak v České republice (tab. 6) mají přijaté granty a transfery zastoupení ve struktuře celkových příjmů na obyvatele menší, především u obcí s nejvyšší úrovní celkových příjmů na obyvatele (1,2 % až 27,1 %)

Významné poznatky byly zjištěny v rámci souboru obcí České a Slovenské republiky při porovnávání zákonných základních sazeb daně z pozemků, staveb a bytů se skutečnou úrovní odrážející aktivitu obce při využívání zákonných možností zvyšování sazeb daní v rámci daně z nemovitostí. V tab. 7 je uvedena tato komparace v případě zkoumaných slovenských obcí a v tab. 8 v případě zkoumaných českých obcí.

Tabulka 7: Komparace základních zákonných sazeb daně z pozemků, staveb a bytů s úrovní dosaženou ve zkoumaných obcích Slovenské republiky za rok 2018

Druh pozemku, stavby	Zákonná základní sazba daně	Průměrná sazba daně za soubor jako celek	Dosažené rozpětí sazeb daně
- omá půda, vinice, chmelnice, zahrady ovocné sady	0,25 %	0,25 %	0,25 %
- zpevněné plochy pozemků užívaných k podnikání pro zemědělskou prvovýrobu, lesní a vodní hospodářství	1 Kč/m ²	1 Kč/m ²	1 Kč/m ²
- zpevněné plochy pozemků užívaných k podnikání pro dopravu, průmysl, stavebnictví, energetiku, ostatní zemědělskou výrobu a ostatní druhy podnikání	5 Kč/m ²	5 Kč/m ²	5 Kč/m ²
- trvalé travní porosty, hospodářské lesy a rybníky s intenzivním a průmyslovým chovem ryb	0,25 %	0,26 %	0,25 – 0,50 %
- stavební pozemky	2 Kč/m ²	2,10 Kč/m ²	2,00 – 4,40 Kč/m ²
- ostatní plochy	0,20 Kč/m ²	0,21 Kč/m ²	0,20 – 0,40 Kč/m ²
- zastavěné plochy a nádvoří	0,20 Kč/m ²	0,21 Kč/m ²	0,20 – 0,40 Kč/m ²
- budovy obytného domu a budovy tvořící příslušenství k obytným domům	2 Kč/m ²	2,22 Kč/m ²	2,00 – 4,10 Kč/m ²
- budovy pro rodinnou rekreaci	6 Kč/m ²	7,24 Kč/m ²	6,00 – 12,00 Kč/m ²
- budovy s doplňkovou funkcí k budovám pro rodinnou rekreaci	2 Kč/m ²	2,18 Kč/m ²	2,00 – 4,00 Kč/m ²
- garáže	8 Kč/m ²	9,98 Kč/m ²	8,00 – 16,00 Kč/m ²
- stavby pro podnikání v zemědělské výrobě, lesním a vodním hospodářství	2 Kč/m ²	2,10 Kč/m ²	2,00 – 4,00 Kč/m ²
- stavby pro podnikání v průmyslu, dopravě, stavebnictví, energetice a v ostatní zemědělské výrobě	10 Kč/m ²	10,12 Kč/m ²	10,00 – 20,00 Kč/m ²
- stavby pro ostatní druhy podnikání	10 Kč/m ²	10,12 Kč/m ²	10,00 – 20,00 Kč/m ²
- ostatní zdanitelné stavby pro podnikání	10 Kč/m ²	10,12 Kč/m ²	10,00 – 20,00 Kč/m ²
- byty (sazba za m ² podlahové plochy)	2 Kč/m ²	2,12 Kč/m ²	2,00 – 4,00 Kč/m ²

Zdroj: vlastní konstrukce na základě dat poskytnutých obcemi, příslušných ustanovení zákona č. 582/2004 Z.z., o miestnych daniach a miestnom poplatku za odpady a s využitím publikací : Fiscal Decentralisation and its Impact on Economy of Municipalities in the Slovak Republic and Czech Republic (2018) and The Determinants of Municipal Fiscal Independence within the Context of Fiscal Decentralisation (2019)

Tabulka 8: Komparace základních zákonných sazeb daně z pozemků, staveb a bytů s úrovní dosaženou ve zkoumaných obcích České republiky za rok 2018

Druh pozemku, stavby	Zákonná základní sazba daně	Průměrná sazba daně za soubor jako celek	Dosažené rozpětí sazeb daně
- orná půda, vinice, chmelnice, zahrady ovocné sady	0,25 %	0,25 %	0,25 %
- zpevněné plochy pozemků užívaných k podnikání pro zemědělskou prvovýrobu, lesní a vodní hospodářství	1 Kč/m ²	1 Kč/m ²	1 Kč/m ²
- zpevněné plochy pozemků užívaných k podnikání pro dopravu, průmysl, stavebnictví, energetiku, ostatní zemědělskou výrobu a ostatní druhy podnikání	5 Kč/m ²	5 Kč/m ²	5 Kč/m ²
- trvalé travní porosty, hospodářské lesy a rybníky s intenzivním a průmyslovým chovem ryb	0,25 %	0,26 %	0,25 – 0,50 %
- stavební pozemky	2 Kč/m ²	2,10 Kč/m ²	2,00 – 4,40 Kč/m ²
- ostatní plochy	0,20 Kč/m ²	0,21 Kč/m ²	0,20 - 0,40 Kč/m ²
- zastavěné plochy a nádvoří	0,20 Kč/m ²	0,21 Kč/m ²	0,20 – 0,40 Kč/m ²
- budovy obytného domu a budovy tvořící příslušenství k obytným domům	2 Kč/m ²	2,22 Kč/m ²	2,00 – 4,10 Kč/m ²
- budovy pro rodinnou rekreaci	6 Kč/m ²	7,24 Kč/m ²	6,00 – 12,00 Kč/m ²
- budovy s doplňkovou funkcí k budovám pro rodinnou rekreaci	2 Kč/m ²	2,18 Kč/m ²	2,00 – 4,00 Kč/m ²
- garáže	8 Kč/m ²	9,98 Kč/m ²	8,00 – 16,00 Kč/m ²
- stavby pro podnikání v zemědělské výrobě, lesním a vodním hospodářství	2 Kč/m ²	2,10 Kč/m ²	2,00 – 4,00 Kč/m ²
- stavby pro podnikání v průmyslu, dopravě, stavebnictví, energetice a v ostatní zemědělské výrobě	10 Kč/m ²	10,12 Kč/m ²	10,00 – 20,00 Kč/m ²
- stavby pro ostatní druhy podnikání	10 Kč/m ²	10,12 Kč/m ²	10,00 – 20,00 Kč/m ²
- ostatní zdanitelné stavby pro podnikání	10 Kč/m ²	10,12 Kč/m ²	10,00 – 20,00 Kč/m ²
- byty (sazba za m ² podlahové plochy)	2 Kč/m ²	2,12 Kč/m ²	2,00 – 4,00 Kč/m ²

Zdroj: vlastní konstrukce na základě dat poskytnutých obcemi a příslušných ustanovení zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákonná základní sazba daně u stavebních pozemků v České republice se násobí tzv. korekčním koeficientem podle počtu obyvatel obce podle posledního statistického sčítání lidu takto:

Tabuľka 9: Korekční koeficienty u stavebních pozemků v České republice

Počet obyvatel, resp. město	Korekční koeficient
do 1 000	1,0
nad 1 000 do 6 000	1,4
nad 6 000 do 10 000	1,6
nad 10 000 do 25 000	2,0
nad 25 000 do 50 000	2,5
nad 50 000 obyvatel, dále statutární města, Františkovy Lázně, Luhačovice, Mariánské Lázně, Poděbrady	3,5
Praha	4,5

Zdroj: Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů.

Pro jednotlivé části obce může obec obecně závaznou vyhláškou koeficient (tab. 5) zvýšit o jednu kategorii nebo snížit o jednu až 3 kategorie, přičemž koeficient 4,5 lze zvýšit v Praze na 5,0.

U staveb se základní sazby daně zvyšují u obytných budov včetně příslušenství, u budov pro rodinnou rekreaci včetně staveb s doplňkovou funkcí a garáží o 0,75 Kč za každé další nadzemní podlaží..

Základní sazba daně se u staveb v podobě budov obytného domu a u bytů se zvyšuje pomocí korekčního koeficientu podle počtu obyvatel (viz tab. 5).

U budov pro rodinnou rekreaci včetně staveb s doplňkovou funkcí pro rekreaci se základní sazba daně násobí koeficientem 2,0, pokud jsou tyto budovy umístěny v národních pracích nebo v zónách I. chráněných krajinných oblastí. U zdanitelných staveb využívaných pro rekreaci včetně staveb s doplňkovou funkcí, u garáží a staveb pro podnikání, může obec stanovit obecně závaznou vyhláškou ještě koeficient 1,5, kterým se násobí základní sazba daně.

Významná pravomoc obce tkví rovněž v tom, že obecně závaznou vyhláškou může obec pro všechny nemovité věci (pozemky, stavby, byty) stanovit jeden místní koeficient ve výši 2, 3, 4 nebo 5. Tímto koeficientem se pak vynásobí daň za jednotlivé druhy pozemků (s výjimkou pozemků zemědělské půdy, tj. orné půdy, vinic, chmelnic, zahrad, ovocných sadů a trvalých travních porostů), zdanitelných staveb a bytů. Ze všech zákonných pravomocí obcí v České republice může využití koeficientu 2, 3, 4 nebo 5 výrazně zvýšit příjem obce z daně z nemovitostí a tím i změnit strukturu celkových příjmů.

Při hodnocení stupně aktivity, resp. využívání zákonných pravomocí slovenských obcí jsme v rámci zkoumaného souboru zjistili, že tyto obce využívají velmi frekventovaně zákonné možnosti zvýšení sazeb daně u pozemků, staveb a bytů. Jak vyplývá z příslušných ustanovení zákona č. 582/2004 Z.z., o miestnych daniach a miestnom poplatku za odpady, nesmí sazby daně z pozemků orné půdy, vinice, chmelnice a ovocných sadů přesáhnout 5-násobek zákonných sazeb daně. Lze uvést, že v rámci sledovaného souboru nevyužila zákonného zvýšení sazby daně u všech druhů pozemků pouze obec Zborov nad Bystricou (okres Čadca, kraj Žilinský), přičemž zvýšení sazby daně z pozemků na 5-násobek využila pouze obec Mýto pod Ďumbierom (okres Brezno, kraj Banskobystrický). Lze konstatovat, že v průměru za sledovaný soubor obcí zvýšily obce v této kategorii pozemků sazbu daně na 226 % zákonné sazby daně, tedy na více než dvojnásobek, u zahrad pak na 240 % zákonné sazby daně obdobně jako u lesních pozemků a rybníků.

Na rozdíl od sazeb daně z pozemků, v případě sazeb daně ze staveb jsou obcemi na Slovensku využívány možnosti zvýšení sazby daně ještě podstatně intenzivněji, než je tomu u pozemků. Sazby daně ze staveb totiž nesmí přesáhnout většinou 10-násobek nejvyšší roční sazby daně. Zjistili jsme, že v rámci sledovaného souboru obcí byla sazba daně u staveb na bydlení zvýšena na 3,24 násobek, u staveb pro individuální rekreaci pak na 14,5 násobek, u staveb garáží na 9,4 násobek a u staveb na podnikání na 33,3 násobek zákonné sazby daně a u bytů v průměru na 3,6 násobek zákonné sazby

daně. Správci daně na Slovensku z hlediska zvýšení sazeb daně orientují svou pozornost především na zvyšování sazeb daně pro chaty, stavby pro individuální rekreaci a pro stavby sloužící podnikání.

V rámci zkoumaného souboru obcí v České republice jsme zjistili, že malé a střední obce zákonných možností zvýšení inkasa daně z nemovitostí, a to ani u pozemků, ani u staveb a bytů, nevyužívají. Možnost zvýšení korekčního koeficientu u staveb pro bydlení a u stavebních pozemků nevyužila ani jedna obec ze sledovaného souboru obcí. Rovněž tzv. místního koeficientu ve výši 3, 4 nebo 5 nevyužila ani jedna z obcí. Místní koeficient 2,0 využila v rámci zkoumaného souboru obcí pouze jedna obec, a to Mikulášovice (okres Děčín, kraj Ústecký), což je v relativním vyjádření 1,3 % obcí. Rozdílné přístupy obcí na Slovensku a v České republice při uplatňování zákonných možností zvyšování sazeb daní u pozemků, staveb a bytů jsou tedy zcela evidentní, přičemž po příčinách této difference budeme pátrat v dalším výzkumu.

Tabulka 10: Struktura průměrných vlastních příjmů obcí na obyvatele ve Slovenské republice absolutním vyjádřením (EUR/obyvatel) a v relativním vyjádření (%) a míra samofinancování, resp. finanční soběstačnosti ($\Omega = VP : CP \times 100$ v %)

Obec	VP	DN	OMDP	NVP	KVP	Ω
Mýto pod Ďumbierom	945,83 (100,0)	88,50 (9,4)	53,16 (5,6)	357,05 (37,7)	447,12 (47,3)	65,8
Trstín	267,10 (100,0)	66,65 (24,9)	31,66 (11,9)	60,58 (22,7)	108,21 (40,5)	25,1
Kláštôr pod Znievom	123,86 (100,0)	20,87 (16,8)	1,93 (1,6)	32,97 (26,6)	68,09 (55,0)	15,8
Turčianské Jaseno	373,74 (100,0)	28,53 (7,6)	21,95 (5,9)	33,39 (8,9)	289,87 (77,6)	52,3
Zborov nad Bystricou	205,44 (100,0)	6,30 (3,1)	13,10 (6,4)	73,21 (35,6)	112,83 (54,9)	34,2
Turčiansky Peter	62,74 (100,0)	20,07 (32,0)	14,55 (23,2)	5,04 (8,0)	23,08 (36,8)	26,2
Krnča	66,72 (100,0)	21,24 (31,8)	13,67 (20,5)	30,12 (45,2)	1,69 (2,5)	20,6
Blesovce	119,70 (100,0)	44,24 (37,0)	4,14 (3,5)	58,82 (49,1)	12,50 (10,4)	36,7
Dechtice	67,81 (100,0)	20,45 (30,1)	25,47 (37,6)	21,78 (32,1)	0,11 (0,2)	17,1
Velký Lipník	64,64	15,48	10,42	37,98	0,76	14,4

	(100,0)	(23,9)	(16,1)	(58,8)	(1,2)	
--	---------	--------	--------	--------	-------	--

Zdroj: vlastní kvantifikace na základě databáze poskytnuté obcemi a s využitím publikací: Fiscal Decentralisation and its Impact on Economy of Municipalities in the Slovak Republic and Czech Republic (2018) and The Determinants of Municipal Fiscal Independence within the Context of Fiscal Decentralisation (2019).

Pro celkové doplnění poznatků o průběhu a dynamice míry finanční soběstačnosti obcí na Slovensku a v České republice je třeba se zaměřit na sledování úrovně a dynamiky ukazatele vlastních příjmů na obyvatele. Do této skupiny příjmů se promítá inkaso daně z nemovitostí, z ostatních místních daní a poplatků, dále nedaňové vlastní příjmy a kapitálové vlastní příjmy.

Zjistili jsme, že obdobně jako u celkových příjmů obce na 1 obyvatele, daň z nemovitostí ani ve struktuře vlastních příjmů obce nehraje rozhodující roli, stejně jako ostatní místní daň a poplatky. Tyto skutečnosti jsou zřejmé z údajů uvedených v tab. 10 a 11. Do této tabulky jsme zařadili opět údaje obcí, které vykázaly nejvyšší a nejnižší úroveň ukazatele celkových příjmů na 1 obyvatele.

Z údajů uvedených v tab. 10 vyplývá, že ve skupině obcí s nejvyšší úrovní ukazatele celkových příjmů na obyvatele (Mýto pod Ďumbierom, Trstín, Kláštor pod Znievom, Turčianske Jaseno a Zborov nad Bystricou) se podíl daně z nemovitostí na vlastních příjmech pohybuje od 3,1 % (Zborov nad Bystricou) do 24,9 % (Trstín). U obcí s nejnižší úrovní ukazatele celkových příjmů na obyvatele se podíl daně z nemovitostí na vlastních příjmech obce pohybuje od 23,9 % (Velký Lipník) do 37,0 % (Blesovce). To znamená, že pro obce ve Slovenské republice s nejnižší úrovní celkových příjmů na obyvatele je daň z nemovitostí významnější z hlediska struktury vlastních příjmů oproti obcím s nejvyšší úrovní celkových příjmů na obyvatele, přičemž v absolutním vyjádření inkasa daně z nemovitostí na obyvatele je tomu přesně naopak. Významným poznatkem je skutečnost, že ve zkoumaném souboru jako celku u 72,6 % obcí nedosáhl podíl daně z nemovitostí na vlastních příjmech 20 %. To svědčí o roli daně z nemovitostí ve struktuře vlastních a tím i celkových příjmů obce na obyvatele.

Tabulka 11: Struktura průměrných vlastních příjmů obcí na obyvatele v České republice v absolutním vyjádření (EUR/obyvatel) a v relativním vyjádření (%) a míra samofinancování, resp. finanční soběstačnosti ($\Omega = VP : CP \times 100$ v %)

Obec	VP	DN	OMDP	NVP	KVP	Ω
Karlova Studánka	1 782,50 (100,0)	20,48 (1,1)	352,36 (19,8)	1 407,57 (79,0)	2,09 (0,1)	56,4
Pasohlávky	1 544,13 (100,0)	87,16 (5,7)	329,65 (21,3)	1 021,43 (66,1)	105,90 (6,9)	74,7
Strážné	852,87 (100,0)	110,37 (12,9)	357,34 (41,9)	216,30 (25,4)	168,86 (19,8)	49,9
Bedřichov u Jablonce	1 103,47 (100,0)	119,79 (10,9)	162,77 (14,7)	653,32 (59,2)	167,59 (15,2)	65,5
Žabčice	1 261,13 (100,0)	19,13 (1,5)	960,36 (76,2)	253,80 (20,1)	27,84 (2,2)	75,8
Horky	134,00 (100,0)	42,94 (32,0)	31,62 (23,6)	37,79 (28,2)	21,65 (16,2)	26,5

Veliny	72,84 (100,0)	25,37 (34,8)	46,24 (63,5)	0,49 (0,7)	0,74 (1,0)	14,0
Lhota Rapotina	114,75 (100,0)	44,40 (38,7)	24,92 (21,7)	38,12 (33,2)	7,31 (6,4)	21,8
Střezetice	198,96 (100,0)	59,63 (30,0)	17,04 (8,5)	71,97 (36,2)	50,32 (25,3)	35,5
Doubravice nad Svitavou	124,62 (100,0)	24,34 (19,6)	25,11 (20,1)	55,63 (44,6)	19,54 (15,7)	22,2

Zdroj: vlastní kvantifikace na základě databáze poskytnuté obcemi.

Je třeba rovněž kvantifikovat a analyzovat, jaká je míra samofinancování, resp. míra finanční soběstačnosti obcí, kterou lze vyjádřit ukazatelem poměřujícím podíl vlastních příjmů na celkových příjmech obce. Jak vyplývá z údajů uvedených v tab. 10, míra samofinancování se v souboru slovenských obcí pohybuje v intervalu 14,4 % až 65,8 %. V modelech relativní samostatnosti rozpočtů by se měla, podle mého soudu, pohybovat na úrovni alespoň 50 %, což splňují ze sledovaného souboru obcí pouze 2 obce, a to Mýto pod Ďumbierom (65,8 %) a Turčianské Jaseno (52,3 %). Míra samofinancování v souboru obcí České republiky nad hranici 50 % byla zjištěna u 4 obcí, a to Žabčice (75,8 %), Pasohlávky (74,7 %), Bedřichov u Jablonce (65,5 %), Karlova Studánka (56,4 %), přičemž jedna obec (Strážné) byla na hranici daného požadavku (49,9 %).

ZÁVER

Publikace je orientována na analýzu, syntézu a komparaci poznatků, které vyplynuly ze sledování problematiky míry finanční soběstačnosti obcí v souboru 69 obcí Slovenské republiky a 78 obcí České republiky. Předmětem zkoumání byly malé a střední obce. Pro tento účel byla kvantifikována úroveň ukazatelů, které umožňují identifikovat a poznat strukturu celkových a vlastních příjmů v přepočtu na obyvatele a také identifikovat determinanty, které určují výši celkových příjmů obcí ve vztahu na 1 obyvatele a stupeň formování ukazatele vyjadřujícího míru finanční soběstačnosti obcí. Pro splnění cíle práce jsme využily databáze, kterou nám poskytly obce zkoumaného souboru ze Slovenské republiky a z České republiky.

K danému účelu jsme vybrali v rámci Slovenské republiky i v rámci České republiky vždy 5 obcí, které vykazovaly po provedené kvantifikaci nejvyšší a nejnižší úroveň ukazatele celkových příjmů na obyvatele obce. Separátně v těchto skupinách jsme sledovali, které faktory a v jaké finanční síle působí na formování výše celkových příjmů obce.

Jak uvádí Vybíhal (2019), je zřejmé, že k těmto faktorům patří struktura daně z nemovitostí (daň z pozemků, daň ze staveb, daň z bytů), výměra katastru obce, počet obyvatel, aktuální sazby daně z jednotlivých druhů pozemků a staveb i daně z bytů, daňové zatížení v případě ostatních místních daní (daně za ubytování, daně ze psa, daně za užívání veřejného prostranství, daně za prodejní automaty, daně za nevýherní hrací přístroje, daně za vjezd a setrvání motorového vozidla v historické části města, místní poplatek za komunální odpady, místní poplatek za rozvoj), dále výše podílové daně z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob, zařazení obce do velikostní kategorie, nadmořská výška obce, počet žáků škol, počet důchodců, ekonomický růst ovlivňující objem inkasa daní na celostátní úrovni a s tím související fáze hospodářského cyklu, politická rozhodnutí, dostupnost a využitelnost přírodních zdrojů, krajinná dislokace obce, možnost a dostupnost aktivit determinujících výši příjmů z podnikání a vlastnictví, objem administrativních poplatků, příjmy z prodeje pozemků, staveb a bytů a především výše dotací, grantů a transferů aj.

Podle cit. autora je výčet determinantů, resp. faktorů ovlivňujících výši celkových příjmů obce poměrně rozsáhlý. V rámci sledování struktury celkových příjmů obce jsme kromě již uvedených specifík Slovenska vycházeli rovněž z daně z nemovitostí a tzv. místních poplatků, které tvořily

skupinu příjmů nazvanou ostatní místní daně a poplatky. Z metodologického i věcného hlediska je třeba připomenout, že v České republice je oproti Slovensku zaveden poplatek za zhodnocování stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace a na Slovensku je navíc oproti České republice stanovena daň za jaderná zařízení a poplatek za rozvoj. Tyto difference však neměly významný vliv na dosažené výsledky, protože všechny lokální daně a poplatky byly (kromě daně z nemovitostí) zahrnuty do skupiny tzv. ostatních místních daní a poplatků, které z hlediska struktury celkových příjmů obce sehrály poměrně nízkou roli, obdobně jako daň z nemovitostí.

Jsme si vědomi toho a naše poznatky to potvrdily, že určitý vliv na úroveň celkových příjmů na 1 obyvatele a rovněž na výši inkasa daně z nemovitostí může mít i výměra katastrálního území obce, zejména pokud jde o menší a středně velké obce. Tato se ve sledovaném souboru se u jednotlivých obcí pohybovala na Slovensku v rozmezí 0,42 ha až 17,05 ha na 1 obyvatele, v České republice pak v intervalu 0,38 ha až 8,78 ha na 1 obyvatele. Značný vliv na inkaso daně z nemovitostí bude mít i bonita půdy a s tím spojená cena pozemku, která bude ovlivňovat inkaso daně z pozemků, přičemž počet obyvatel bude hrát významnější roli především u daně ze staveb a bytů.

Lze konstatovat, že v současné době je výraznějším faktorem z hlediska intenzity vlivu na inkaso daně z nemovitostí stupeň využití pravomoci obce pro zvýšení sazby daně z pozemků, ze staveb a z bytů.

Při našem zkoumání jsme dospěli k závěru, že rozhodující vliv na formování celkových příjmů obcí v rámci sledovaného souboru mají příjmy v podobě podílu na celostátním hrubém výnosu daní, tzv. podílové daně, což je pro obce výhodné zejména v době ekonomického růstu, kdy s růstem mezd a ekonomické úrovně rostou i příjmy obcí. V České a ve Slovenské republice jsou podílové daně, které jsou příjmem rozpočtu obcí, stanoveny jako podíl na hrubém výnosu daní, a to na Slovensku na daních z příjmů fyzických osob a v České republice na daních z příjmů fyzických a právnických osob a na dani z přidané hodnoty. Tento faktor je rozhodující v obou zemích především u obcí, které mají relativně nižší úroveň celkových příjmů na obyvatele. U obcí s relativně vyšší úrovní celkových příjmů na obyvatele zásadním způsobem ovlivňují úroveň tohoto ukazatele přijaté dotace, granty a transfery, u řady obcí také běžné příjmy nedaňového charakteru (příjmy z podnikání a vlastnictví, z pronájmů, administrativní poplatky) a příjmy z kapitálového majetku (především příjmy z prodeje pozemků, bytů a staveb).

Daň z nemovitostí nemá de facto zásadní vliv na formování celkových příjmů obce, neboť její podíl na celkových příjmech se pohybuje v souboru slovenských obcí od 1,0 až po 13,6 %, a to i přesto, že převážná část ze sledovaného souboru obcí využívá zákonné možnosti zvyšování sazeb daně z pozemků a ze staveb. U staveb je ze strany obce toto využití intenzivnější než u pozemků. V rámci souboru obcí České republiky činí podíl daně z nemovitostí na celkových příjmech obce dokonce pouze 0,7 až 8,5 %.

Z hlediska míry finanční soběstačnosti vyjadřující podíl vlastních příjmů na celkových příjmech obce lze uvést, že tento ukazatel vykazuje, až na malé výjimky, poměrně nízké hodnoty. V rámci souboru obcí Slovenské republiky byl zjištěn v intervalu 14,4 % až 65,8 %, nejčastěji na úrovni 20 % až 30 %, v souboru obcí České republiky pak v rozmezí 14,0 % až 74,7 %.

Z daných poznatků lze vyslovit závěr, že v obou zemích jsou obce výrazně závislé na zdrojích, které pramení od státu (podílová daň, dotace, transfery, granty), případně od regionu nebo v rámci programů Evropské unie. V obou zemích byla zjištěna ve sledovaném období let 2014 až 2018 vyšší míra fiskální centralizace než míra fiskální decentralizace, což může být někdy i výhodou, zejména v krizových obdobích společnosti.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- BAUMOL, W. J. - BLINDER, A. S. 1991. *Macroeconomics. Principles and Policy*. San Diego : Harcourt Brace Jovanovich Publishers, 1991. 463 p. ISBN 0-15-518864-X.
- BIRD, R. – FREUND, C. – WALLICH, C. 1994. *Decentralisation of intergovernmental finance in transition economics. Comparative Economic Studies*, 1994. Winter, vol. 36, no.4, pp. 149 – 160.
- BLÔCHLIGER, H. – RABESONA, J. 2009. *The fiscal autonomy of sub-central governments : An update*. Paris : OECD, 2009. 308 p.

- LIPSEY, R. G. - STEINER, P. O. - PURVIS, D. D. - COURANT, P. N. 1990. *Economics*. New York : Harper –Row Publisher, 1990. 992 p. ISBN 0-06-0439089-4.
- KUBÁTOVÁ, K. 2015. *Daňová teorie a politika*. Praha : Wolters Kluwer, 2015. 276 p. ISBN 978-80-7478-841-3.
- MIRRELES, J. – ADAM. S. - BESLEY, T. 2011. *Tax by Design*. Oxford : University Press, 2011. ISBN 978-0-19-955374-7.
- RABUSHKA, A. - HALL, R. E. 1985. *Flat tax*. Stanford University : Hoover Institutions Press, 1985. 321 p.
- SAMUELSON, P. A. - NORDHAUS, W. D. 1989. *Economics*. New York : McGraw-Hill Book Company, 1989. Thirteenth Edition. 1 013 p. ISBN 0-07-054786-6.
- SMITH, A. 1776. *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů*. [An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations]. Praha : Liberální institut and Grada Publishing, 2016. 872 p. ISBN 78-80-86389-60-8.
- STERN, N. H. 1976. *On the Specification of Models of Optimum Income Taxation*. Journal of Public Economics, 1976. pp. 123-162.
- VYBÍHAL, V. 1997. *Zdanění majetku*. Praha : Grada Publishing, 1997. 432 p. ISBN 80-7169-371-5.
- VYBÍHAL, V. 2018. *Fiscal Decentralisation and its Impact on Economy of Municipalities in the Slovak Republic and Czech Republic*. In : Politické vedy. On Line. Vol. 21, No. 2, 2018. pp. 78-100. ISSN 1335-274.
- VYBÍHAL, V. 2019. *The Determinants of Municipal Fiscal Indenpendence within the Context of Fiscal Decentralisation*. SIPPA, Slovak Journal of Public Policy and Public Administration. Trnava : University of Ss Cyril and Methodius, Faculty of Social Sciences, 2019. Vol. VI, No. 2, pp. 113 – 143, ISSN 1339-5637.
- Zákon č. 338/1992 Sb., o daní z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 582/2004 Z.z., o miestnych daniach a miestnom poplatku za odpady, ve znění pozdějších předpisů..

MAJÚ DAŇOVÉ PRÍJMY VYŠŠÍCH ÚZEMNÝCH CELKOV SR VYROVNÁVACÍ CHARAKTER?³

prof. Ing. Elena Žárska, CSc.⁴

Abstract

The reform of public administration in Slovak conditions has led to the need to create a regional level of territorial self-government – i.e. higher territorial units. By transferring competencies to this level as part of competence decentralization, it was also necessary to implement fiscal decentralization - to transfer the necessary financial capacity to cover them. In the years 2002 - 2004, the higher territorial units were financed from the so-called Overall Financial Plan and financial flows were actually in the form of subsidies. A new model was introduced in 2005. The paper addresses the issue of financial development during the whole period of application of this financial model from 2005 to 2018 (the last year available from the final accounts of higher territorial units). Two hypotheses are tested: Hypothesis 1: The most important income of higher territorial units is tax revenues, which represent min. 50% of total revenue. Hypothesis 2: The coefficient of horizontal equity affects the amount of tax revenues among higher territorial units. Their verification yielded several interesting results, based on which the first hypothesis was confirmed, but the second hypothesis was only partially confirmed. The coefficient had this function for the first four years. It will be difficult to interpret it as an equity factor / indicator in the years to come. The equity function was also fulfilled by the equity criteria of the said tax; but their goal or purpose was based on vertical equity – i.e. to fiscally ensure the need for funds for the exercise of transferred competencies by higher territorial units.

KEY WORDS: Higher territorial units, tax revenues, taxation equity

ÚVOD

Decentralizácia ako obsah procesu reformy verejnej správy SR sa realizovala/realizuje vo všetkých jej súčiastkach – politickej, kompetenčnej, fiškálnej a trhovej. Zvýraznenie decentralizácie v rozhodovaní a riadení sa najčastejšie zdôvodňuje požiadavkou vyššej výkonnosti verejnej správy a potrebou zvýšenia ekonomickej účinnosti štátu a jeho nižších územnosprávnych celkov (Žárska – Kozovský, 2008, s.15). Výsledkom politickej decentralizácie je konštituovanie územnej samosprávy, čo je deklarované Ústavou SR – zákon č. 460/1992 Zb. na dvoch úrovniach – miestnej a regionálnej.

Regionálnu úroveň sa podarilo vytvoriť až od roku 2002 v zmysle zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (VÚC). V rámci decentralizačného procesu je potrebné prísušné úrovne samosprávy „vybaviť“ kompetenčne a aj finančne. Fiškálna decentralizácia má dve oblasti: prvou je rozdelenie príjmových zdrojov a výdavkových zodpovedností medzi vládne úrovne a druhou je stupeň voľnosti daný regionálnym a miestnym vládnym úrovňami pri určovaní príjmov a výdavkov (Žárska – Kozovský, 2008, s.43). Zároveň však fiškálna decentralizácia plní alokačnú funkciu (Peková, 2011, s.) – zabezpečovanie a financovanie verejných statkov nižšími vládnymi úrovňami a jednotlivými úrovňami územnej samosprávy. To sa môže vo vzťahu k územnej samospráve realizovať viacerými finančnými tokmi (zverenými daňami, rozdeľovaním výnosu centrálne vybranými daňami, dotáciami, poplatkami). Tým sa prejavuje spôsob vertikálneho vyrovnávania, t.j. od centra na nižšie úrovne pre vyrovnanie/zabezpečenie finančných kapacít zverených kompetencií. Súčasne má/môže mať fiškálna decentralizácia aj redistribučnú funkciu (Peková, 2011, s. 101) – zmiernenie príjmových a sociálnych nerovností medzi jednotlivými územnými celkami (horizontálne vyrovnávanie). Financovanie VÚC v SR má obe súčasti

³ Príspevok bol spracovaný v rámci grantu VEGA č. 1/0705/2018 „Ekonomika spoločného výkonu kompetencií“, doba riešenia 2018-2020.

⁴ prof. Ing. Žárska, CSc., Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, NHF, Ekonomická univerzita, Dolnozemska cesta 1, 852 35 Bratislava, elena.zarska@euba.sk

vyrovnávania – vertikálne (daňami a dotáciami) a horizontálne zakomponovaním koeficientu horizontálneho vyrovnávania. pre rozdeľovanie dane z príjmov fyzických osôb (DPFO).

Do roku 2005 boli príjmami VÚC transfery zo štátneho rozpočtu. To znamenalo presun častí peňazí zo štátu na územnú samosprávu, aby sa nimi mohli financovať zverené kompetencie. Od roku 2005 sa posilnili vlastné príjmy samosprávnych krajov a zmenil sa spôsob rozdeľovania podielu na daniach v správe štátu. Zdrojom príjmov VÚC sa stala aj daň z motorových vozidiel ako hlavný zdroj na opravy a údržbu ciest 2. a 3. triedy, ktoré dostali do kompetencie. Uvedené zmeny od roku 2005 upravuje zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane, zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a nariadenie vlády SR č. 668/2004 z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálny odpad a drobné stavebné odpady (upravuje daň z motorových vozidiel).

Cieľom príspevku je analyzovať výšku daňových príjmov pri kvantifikácii vplyvu jednotlivých kritérií rozdeľovania so zreteľom na koeficient, ktorého účelom je vyrovnávanie rozdielov v príjmoch vyšších územných celkov SR v období od roku 2005 až do roku 2018. Pre analýzu sú stanovené dve hypotézy:

1. *hypotéza: Najdôležitejším príjmom VÚC sú daňové príjmy, ktoré predstavujú min. 50% celkových príjmov.*

2. *hypotéza: Koeficient horizontálneho vyrovnania ovplyvňuje výšku daňových príjmov medzi vyššie územné celky.*

Overovanie hypotéz komparatívnou analýzou je realizované na základe údajov zo záverečných účtov ôsmich VÚC za sledované obdobie.

1 DAŇOVÉ PRIJMY VYŠŠÍCH ÚZEMNÝCH CELKOV

Od roku 2005 sa na Slovensku začal uplatňovať nový model financovania územnej samosprávy. Na základe nového modelu financovania územnej samosprávy sa od roku 2005 posilnili vlastné príjmy samosprávnych krajov a zmenil sa spôsob rozdeľovania podielu na daniach v správe štátu. Nový systém financovania viedol k tomu, že významným príjmom vyšších územných celkov sa stal výnos daní z príjmov fyzických osôb (DPFO). Samospráva síce sama rozhoduje o použití týchto daní, nemôže ale ovplyvniť základ dane a ani sadzbu dane, pretože ich aj naďalej vyberá štát a vykonáva ich správu. Štát síce garantuje presun finančných príjmov z daní percentuálnym podielom daní do územnej samosprávy, ale ten prebieha na základe nariadenia vlády a to určenými šiestimi kritériami a prepočítacím koeficientom. Koeficient horizontálneho vyrovnávania mal pôvodne vyrovnávaciu funkciu pri prerozdeľovaní finančných prostriedkov do krajov.

Prostredníctvom daňových príjmov do rozpočtov VÚC možno deklarovať, že štát chcel dostať do zostalejších regiónov väčšie objemy finančných prostriedkov na financovanie verejných služieb a vybavenosti, ktoré zveril v rámci decentralizácie tejto úrovni územnej samosprávy. Objem daní mal finančne pokrývať len originálne kompetencie VÚC a to tak, aby ich výška rešpektovala potreby podľa rozsahu poskytovanej kompetencie vzhľadom na početnosť obyvateľstva, jeho vybraných skupín a súčasne aby vychádzali aj z ďalších charakteristík, resp. špecifik daného VÚC. Vzhľadom k uvedenému vzorec (model) mal stanovených 6 kritérií (Nariadenie Vlády SR č. 668/2004 Z. z.):

- 15% podľa počtu obyvateľov VÚC s trvalým pobytom na jeho území k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka
 - o tieto finančné prostriedky smerujú pri zabezpečovaní tvorby a plnenia programu pre sociálny, ekonomický a kultúrny rozvoj samosprávneho kraja a jeho územia, pre tvorbu podmienok na prezentáciu, rozvoj kultúrnych hodnôt a tiež ochrany pamiatkového fondu a iných aktivít, ktoré sú v súlade zákona NR SR č. 302/2001 Z. z. o samosprávnych krajoch;
- 15% podľa počtu obyvateľov VÚC vo veku pätnásť až osemnásť rokov s trvalým pobytom na území k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka
 - o smerovanie financovania na túto vekovú skupinu, čiže v oblasti školstva ako sú záujmové vzdelávacie zariadenia, domovy mládeže, zariadenia pre školské stravovanie, zariadenia praktického vyučovania, školy v prírode, centrá voľného času, školské strediská záujmovej činnosti a strediská služieb škole;

- 32% podľa počtu obyvateľov VÚC, ktorí dovŕšili vek šesťdesiat rokov, s trvalým pobytom na území VÚC k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka
 - o ide o vekovú skupinu, ktorý by mohli byť poberatelia v zariadeniach sociálnych služieb ako napríklad domovy pre dospelých a tiež domovy dôchodcov, stanice opatrovateľskej služby, zariadenia chráneného bývania, útulky a tiež neštátne subjekty, ktoré poskytujú poväčšine sociálne služby;
- 9% podľa obrátenej hustoty obyvateľstva VÚC s trvalým pobytom na území VÚC k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka
 - o financie smerujú na autobusovú dopravu, ktorá je vykonávaná vo verejnom záujme, na výpočet sa používa obrátená hodnota ukazovateľa hustoty obyvateľstva, to zohľadňuje zvýšenú nákladovosť verejnej autobusovej dopravy v oblastiach kde je menej obyvateľov;
- 20% podľa dĺžky ciest II. triedy a III. triedy vo vlastníctve VÚC k 1. januáru predchádzajúceho kalendárneho roka,
 - o prostriedky smerované na krytie potrieb, ktoré súvisia v výkone vlastníckych vzťahov;
- 9% podľa rozlohy VÚC“
 - o ide o kritériu, ktoré zohľadňuje finančnú náročnosť zabezpečovania ďalších nešpecifikovaných originálnych kompetencií jednotlivých VÚC z hľadiska veľkosti územia.⁵

Zákonom NRSR č. 564/2004 boli na rok 2005 stanovené percentuálne podiely a to, že 70,3% výnosu z tejto dane ide obciam, 23,5% VÚC a 6,2% zostáva štátu do štátneho rozpočtu. V roku 2015 sa pomer podielu DPFO zmenil na 68,5% pre obce, 29,2% pre VÚC a 2,3% do štátneho rozpočtu. Rokom 2016 sa daný pomer ustálil na 70% pre obce a 30% pre vyššie územné celky (Kolmačková, 2020, s.21).

Príjmy rozpočtov VÚC upravuje zákon č. 583 z roku 2004, v ktorom sú vymedzené jednotlivé príjmy a výdavky a tiež vzťah štátu a VÚC z hľadiska pridelovania finančných zdrojov VÚC, pričom prenesené kompetencie sú financované aj naďalej transfermi zo štátneho rozpočtu a originálne kompetencie daňovými príjmami, príp. ďalšími príjmami VÚC.

Tabuľka 1: Celkové príjmy na obyvateľa v € podľa jednotlivých VÚC

CP/ obyv.	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BSK	129	147	166	201	204	180	201	194	204	196	210	220	241	295
TTSK	134	152	174	241	207	185	293	219	205	206	238	247	285	271
TSK	159	165	181	259	243	206	294	229	214	294	222	250	280	306
NSK	152	172	177	212	208	200	261	225	227	227	250	263	285	299
ŽSK	170	175	177	216	237	242	226	233	239	294	249	248	248	328
BBSK	175	191	216	229	212	211	222	236	242	235	242	257	285	313
PSK	141	179	203	204	215	222	248	217	209	226	247	254	277	293
KSK	143	152	179	214	207	183	215	206	220	233	232	244	279	279

Zdroj: spracované na základe záverečných účtov jednotlivých VÚC a údajov tabuľky 5: BSK – Bratislavský, TTSK – Trnavský, TSK – Trenčiansky, NSK – Nitriansky, ŽSK – Žilinský, BBSK – Banskobystrický, PSK – Prešovský, KSK – Košický samosprávny kraj.

⁵ Dôvodová správa k nariadeniu vlády SR o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy. 1.7.2008. online na: <www.finance.gov.sk/files/archiv/fiskalna-decentralizacia>

obdobia mal najnižšiu hodnotu celkových príjmov na obyvateľa Bratislavský samosprávny kraj, tá rástla od 129€ v roku 2005 po 295€ v roku 2018. V celom období je viditeľný nárast príjmov takmer vo všetkých samosprávnych krajoch o dvojnásobok.

Korešpondujú tieto výsledky aj s hodnotami vývoja daňových príjmov?

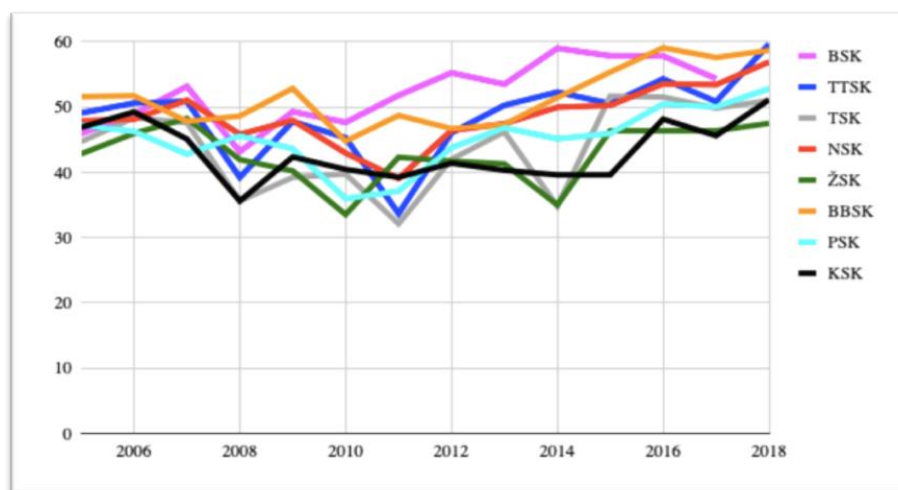
Celkové príjmy okrem daňových príjmov (výnos z podielu na dani z príjmov FO a výnosu dane za motorové vozidlá) tvoria transfery na prenesené kompetencie, granty na projekty, úvery a pôžičky, výnosy z vlastného majetku a činnosti.

Tabuľka 2: Podiel daňových príjmov na celkových príjmoch v %

DP/CP	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BSK	46	49	53	43	49	48	52	55	53	59	58	58	54	52
TTSK	49	51	51	39	48	45	34	46	50	52	51	54	51	60
TSK	45	48	48	36	39	40	32	42	46	35	52	52	50	51
NSK	48	48	51	46	48	43	39	46	47	50	50	54	53	57
ŽSK	43	46	48	42	40	34	42	42	41	35	46	46	46	47
BBSK	52	52	48	49	53	45	49	47	47	51	55	59	58	59
PSK	47	46	43	46	44	36	37	44	47	45	46	50	50	53
KSK	47	49	45	36	42	40	39	41	40	40	40	48	46	51

Zdroj: Záverečné účty jednotlivých VÚC za roky 2005 až 2018

Graf 1: Podiel daňových príjmov na celkových príjmoch v %



Zdroj: Tabuľka 2

Najvyššie hodnoty daňových príjmov na 1 obyvateľa dosahovali v sledovanom období Bratislavský a Banskobystrický kraj. Na začiatku obdobia v rokoch 2005 a 2006 Banskobystrický kraj mal podiel daňových príjmov na celkových vo výške 52%. Nasledujúci rok 2007 mal najvyššiu hodnotu Bratislavský kraj, a to 53%. V rokoch 2008 a 2009 mal najvyšší podiel opäť Banskobystrický kraj, a to v roku 2008 vo výške 49% a v roku 2009 v hodnote 53%. V období rokov 2010 až 2015 dosahoval najvyšší podiel Bratislavský kraj. V rokoch 2016 a 2017 mal najvyšší podiel opäť Banskobystrický kraj, a to v roku 2016 úroveň 59% a v roku 2017 to bolo 58%. Za rok 2018 pozorujeme najvyšší podiel v Trnavskom kraji, a to 60%, čo je najvyššia hodnota za celé sledované obdobie. Vo všetkých

samosprávnych krajov sledujeme najnižšie podiely v rokoch 2008, 2010 a 2011, čo bolo spôsobené finančnou krízou, kedy prudko poklesol výnos dane z príjmov fyzických osôb, čo sa samozrejme premietlo aj do príjmov rozpočtov VÚC. Vzhľadom na vývoj podielov daňových príjmov na celkových príjmov VÚC možno konštatovať, že *hypotéza č. 1 sa potvrdila – daňové príjmy sú najvýznamnejší príjem a vzhľadom na posledné tri roky platí aj jej druhá časť, že predstavujú viac ako 50% príjmov až na Žilinský kraj.*

2 VYROVNÁVACÍ CHARAKTER DAŇOVÝCH PRÍJMOV VÚC

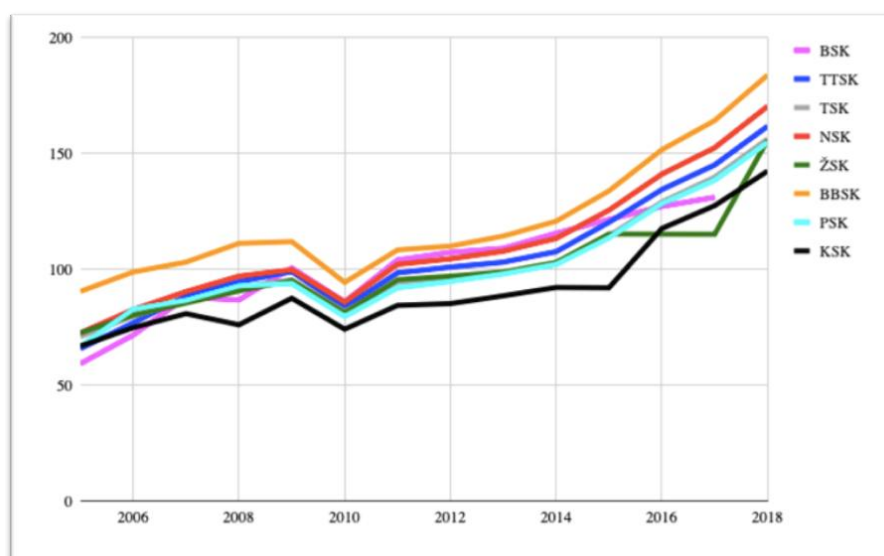
Majú daňové príjmy aj vyrovnávací charakter? To je možné analyzovať na základe daňovej sily, čo je podiel daňových príjmov na obyvateľa.

Tabuľka 3: Daňová sila na obyvateľa v €

DS/ obyv.	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BSK	59	72	88	87	101	86	104	107	109	116	121	127	131	139
TTSK	66	77	88	95	99	84	99	101	103	108	120	134	145	162
TSK	71	80	86	92	95	82	95	96	99	102	114	129	140	156
NSK	73	83	90	97	100	86	102	105	108	113	125	141	152	170
ŽSK	73	80	86	91	95	81	96	97	99	103	115	115	115	156
BBSK	91	99	103	111	112	94	108	110	114	121	134	152	164	184
PSK	67	83	87	93	94	80	92	95	98	102	114	128	138	155
KSK	67	75	81	76	88	74	84	85	89	92	92	118	127	142

Zdroj: Záverečné účty jednotlivých VÚC za roky 2005 až 2018 a tabuľka 5

Graf 3 : Vývoj daňových príjmov na obyvateľa VÚC v období rokov 2005 až 2018



Zdroj: Tabuľka 3

Hodnoty tabuľky ako aj grafické znázornenie umožňujú vyvodiť niekoľko čiastkových záverov:

- V celom období bol najvyšší príjem daní na jedného obyvateľa v Banskobystrickom kraji, nasledovaný Nitrianskym a Trnavským. Najnižšie príjmy vykazuje až na prvé dva roky Košický kraj dokonca s postupným rastúcim zaostávaním za ostatnými kraji. Určitý pokles za posledné tri roky vykazuje Bratislavský kraj a najväčšie zmeny v tomto poslednom období sú v Žilinskom kraji.
- Osobitnú pozornosť zasluhuje Košický kraj, ktorý pri nastavených kritériách rozdeľovania DPFO ako aj vyrovnávacieho koeficient má trvalé najnižšie hodnoty a tiež v porovnaní s celkovými príjmami rozpočtov VÚC (tabuľka 1) znamená, že do tohto kraja prichádzajú cez rozdeľovacie procesy nižšie objemy, čo hypoteticky nekorešponduje s úrovňou rozvoja kraja.
- Daňové príjmy vzrástli v sledovanom období o viac ako dvojnásobok vo všetkých VÚC (Tabuľka 3).

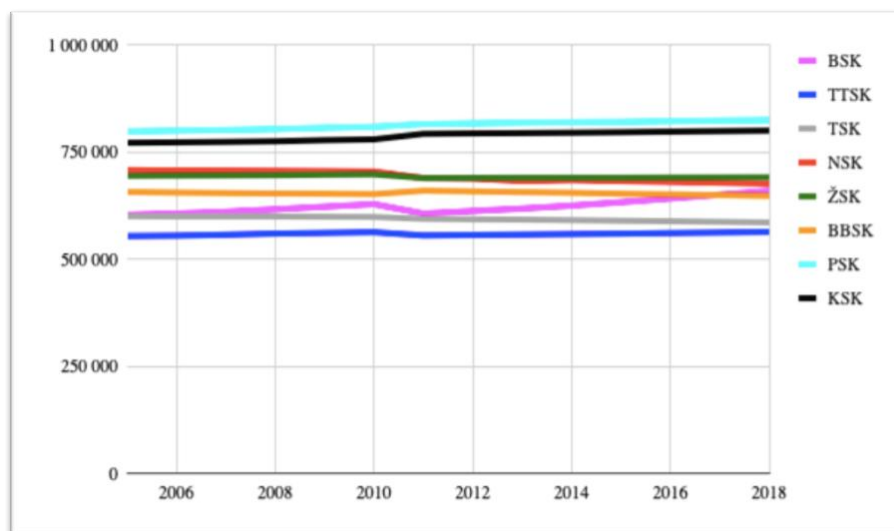
Vplývali jednotlivé kritéria rozdeľovania DPFO na výšku daňových príjmov? Pre odpoveď na danú otázku je potrebné poznať hodnoty týchto kritérií.

Tabuľka 4: Počet obyvateľov za jednotlivé v kraje v sledovanom období

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
BSK	603 699	606 753	610 850	616 578	622 706	628 686	606 537	612 682	618 380	625 167	633 288	641 892	650 838	659 598
TTSK	554 172	555 075	557 151	559 934	561 525	563 081	555 509	556 577	557 608	558 677	559 697	561 156	562 372	563 591
TSK	600 386	599 847	599 831	599 859	599 214	598 819	594 186	593 159	592 394	591 233	589 935	588 816	587 364	585 882
NSK	708 498	707 305	706 758	706 375	705 661	704 752	689 564	688 400	682 662	684 922	682 527	680 779	678 692	676 672
ŽSK	694 763	695 326	695 698	696 347	697 502	698 274	689 601	690 121	690 420	690 449	690 434	690 778	691 023	691 368
BBSK	657 119	655 762	654 668	653 697	653 186	652 218	660 128	658 490	656 813	655 359	653 024	651 509	649 788	647 874
PSK	798 596	800 483	801 939	803 955	807 011	809 443	815 806	817 382	818 916	819 977	820 697	822 310	823 826	825 022
KSK	771 947	773 086	774 103	775 509	778 120	780 000	792 991	794 025	794 756	795 565	796 650	798 103	799 217	800 414

Zdroj: spracované z údajov Štatistického úradu SR

Graf 4: Vývoj počtu obyvateľov za jednotlivé v kraje v období 2005 až 2018



Zdroj: Tabuľka 4

Stabilita vo vývoji počtu obyvateľstva dovoľuje konštatovať, že kritérium 15% na počet obyvateľov sa nemenil vo svojej relatívnej veľkosti (absolútne však rástol vzhľadom na rast dane z

príjmov FO). Analogicky je to možné konštatovať aj voči kritériu rozloha územia a obrátená hustota obyvateľstva. Pritom rozloha korešponduje s dĺžkou dopravných ciest. Určitými pohybmi mohli ovplyvniť výšku podielu dane skupiny obyvateľov vo vekových kategóriách od 15 do 18 rokov a nad 62 rokov.

Tabuľka 5: Východiskové štatistické údaje a podiel VÚC na výnose DPFO k 1.1.2018

Kraj	Počet obyv. 15-18 rokov	Počet obyv. vo veku 62+	Počet obyv./ v km ²	DCj II. a III. tr. v km	Rozloha/km ²	Obrátená hustota
BSK	18 189	133 649	317	510,050	2 053	0,00322
TTSK	19 900	113 621	136	1 585,218	4 148	0,00740
TSK	20 687	125 407	130	1 479,754	4 502	0,00764
NSK	24 356	144 520	107	2 034,895	6 344	0,00931
ŽSK	29 203	128 308	101	1 407,201	6 809	0,00986
BBSK	25 352	132 732	69	2 440,523	9 455	0,01449
PSK	39 546	139 281	92	2 435,937	8 973	0,01092
KSK	35 936	143 943	118	1 935,181	6 755	0,00847

Zdroj: Kolmačková, 2020, s. 61

Je nesporné, že používaných 6 kritérií podmieňuje objem daňových príjmov, čím sa plní prvá ich úloha a to, aby na základe získaného objemu daňových príjmov bola pokrytá fiškálna potreba zverených originálnych kompetencií vyšším územným celkom, ktorá je/musí byť rozdielna, pretože je určená pre rôzne početnosťou veľké skupiny obyvateľstva a špecifické vlastnosti kraja – rozloha územia, hustota, dĺžka komunikácií. Toto konštatovanie možno oprieť hlavne o vývoj v rokoch 2008 až 2014, kedy sa nemenila hodnota koeficienta vyrovnávania a napriek tomu sa rozdiely preukázali (graf 3). Možno však konštatovať, že vyrovnávaciu funkciu plnili aj kritéria pre rozdeľovanie uvedenej dane, no ich cieľ, resp. účel vychádzal z vertikálneho vyrovnávania – teda fiškálne zabezpečiť potrebu prostriedkov na vykonávanie zverených kompetencií vyšším územným celkom.

3 KOEFICIENT HORIZONTÁLNEHO VYROVNÁVANIA

Plní koeficient horizontálneho vyrovnávania vyrovnávaciu funkciu? Pre analýzu je potrebné poznať jeho hodnoty v jednotlivých rokoch a porovnať s hodnotami daňových príjmov na jedného obyvateľa.

Tabuľka 6: Koeficient horizontálneho vyrovnávania vo VÚC za roky 2005 až 2018

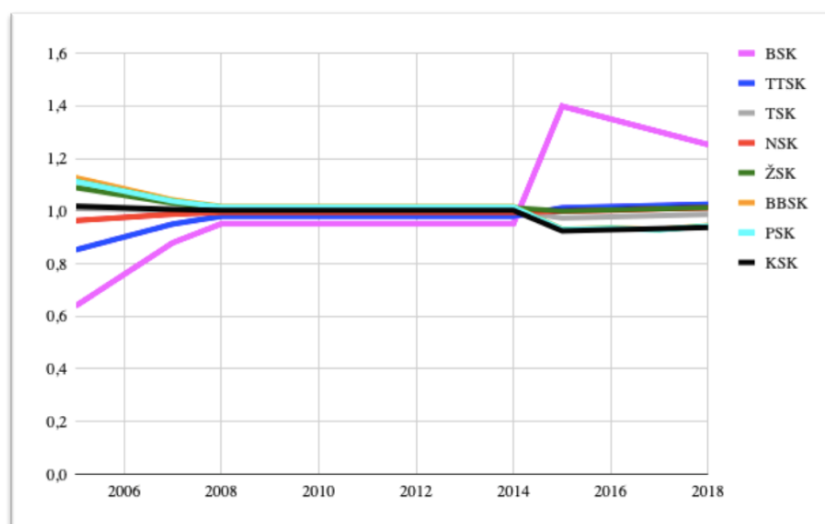
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018+
BSK	0,6388	0,7592	0,8796	0,9518	0,9518	0,9518	0,9518	0,9518	0,9518	0,9518	1,39838	1,34979	1,3012	1,25261
TTSK	0,8522	0,9015	0,9507	0,9803	0,9803	0,9803	0,9803	0,9803	0,9803	0,9803	1,01229	1,01676	1,02123	1,0257
TSK	1,0095	1,0063	1,0032	1,0013	1,0013	1,0013	1,0013	1,0013	1,0013	1,0013	0,97369	0,97819	0,98268	0,98718
NSK	0,9637	0,9758	0,9879	0,9952	0,9952	0,9952	0,9952	0,9952	0,9952	0,9952	0,99921	1,00268	1,00815	1,01263
ŽSK	1,0892	1,0595	1,0297	1,0119	1,0119	1,0119	1,0119	1,0119	1,0119	1,0119	0,9998	1,00427	1,00874	1,01322

BBSK	1,1273	1,0849	1,0424	1,017	1,017	1,017	1,017	1,017	1,017	1,017	0,93111	0,93554	0,92998	0,94442
PSK	1,1129	1,0753	1,0376	1,0151	1,0151	1,0151	1,0151	1,0151	1,0151	1,0151	0,93001	0,93445	0,9289	0,94334
KSK	1,0186	1,0124	1,0062	1,0025	1,0025	1,0025	1,0025	1,0025	1,0025	1,0025	0,92437	0,92882	0,93327	0,93772

Zdroj: Príloha č. 6 k nariadeniu Vlády SR č. 668/2004 Z. z.

Koeficient mal výrazné rozdiely v prvých štyroch rokoch, kedy možno z hľadiska jeho hodnôt hovoriť o vyrovnávacom vplyve, no ďalších šesť rokov sa nemenil. No aj v tomto období vykazujú niektoré VÚC zaujímavé výsledky – BBSK mal najvyššiu hodnotu a aj jeho daňové príjmy na jedného obyvateľa boli najvyššie, no druhý najvyšší koeficient mal PSK, no hodnoty sa nepremietli do výšky daňových príjmov. Napriek tretiemu najvyššiemu koeficientu pri KSK, tento kraj mal najnižšie príjmy z daní v tomto období (sedem rokov). Od roku 2015 koeficient už „stratil svoj vyrovnávací charakter pre horizontálne (územné) vyrovnávanie“, príjmom VÚC už nebola daň z motorových vozidiel, ale štátu a štát kompenzoval finančné prostriedky na budovanie, opravu a údržbu ciest premietnutím do hodnoty koeficienta. Čím začal plniť funkciu pokrytia kompetencie v regionálnych cestách a doprave (vertikálne vyrovnávanie), aby pokryl potrebu fiškálnej kapacity na cesty po odobratí dane za motorové vozidlá. *Tým sa druhá hypotéza potvrdila len čiastočne. Koeficient mal túto funkciu prvé štyri roky. Ďalšie roky ho je už ťažko interpretovať ako faktor/indikátor vyrovnávania.*

Graf 2 Vývoj koeficientu horizontálneho vyrovnávania vo VÚC v rokoch 2005 až 2018



Zdroj: Tabuľka 4

ZÁVER

Relácie vo vývoji daňových príjmov sa výrazne nemenili v rokoch 2005 až 2015 až na dva VÚC – Košický a Prešovský. Od roku 2015 (zmenou koeficientu) je možné vidieť opäť odlišný vývoj len v dvoch VÚC – Žilinský a Bratislavský. Celkovo sa opäť zväčšili rozdiely v objemoch daňových príjmov. Ak by sa hodnotil vývoj daňových príjmov na jedného obyvateľa z hľadiska úrovne rozvoja jednotlivých VÚC, tak Košický a Prešovský kraj dokumentujú skutočnosť, že nedochádza pri týchto dvoch krajoch prostredníctvom daňových príjmov k vyrovnávaniu rozdielov. Daňové príjmy sú len jeden zo spôsobov – finančných tokov – ako zabezpečiť potreby obyvateľov regiónu. Dôležité je, či dané objemy tieto potreby dostatočne pokrývajú a menej významné je, ako efektívne sa s týmito prostriedkami z úrovne VÚC narába. Je treba si však uvedomiť, že do územia kraja sa dostávajú prostriedky aj ďalšími tokmi a cez ďalšie subjekty (obce, orgány štátnej správy, podnikateľské subjekty...). Nie je preto možné konštatovať, či celkový objem prostriedkov, ktoré sa do kraja dostane, dokáže zabezpečiť konvergenciu, resp. kohéziu s ostatnými územiami krajov alebo sa naďalej

zachováva, príp. prehľbuje ich zaostávanie. Celkové, resp. daňové príjmy VÚC evokujú skôr prikloniť sa k druhej alternatíve.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- KOLMAČKOVÁ, L: 2020. *Daňové prímly v rozpočtoch vyšších územných celkov*. Bratislava: Ekonomická univerzita . 2020, diplomová práca. 73 s.
- PEKOVÁ, J. 2011. *Finance územní samosprávy. Teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, 587 s. ISBN 978-80-7357-614-1
- ŽÁRSKA., E. – KOZOVSKÝ, D. 2008. *Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie*. Bratislava: Ekonóm, 2008. 125 s. ISBN 978-80-225-2466-7
- Zákon SNR č. 460/ 1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
- Zákon NRSR č. 302/2001 Z.z. o vyšších územných celkoch v znení neskorších predpisov
- Zákon NRSR č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov miestnej štátnej správy na obce a na vyššie územné celky
- Zákon NRSR č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dane
- Zákon NRSR č. 582/2004 Z.z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady
- Zákon NR SR č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy
- Nariadenie Vlády SR č. 668/2004 Z.z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve

PROBLÉMOVÉ USTANOVENIA ZÁKONA O OBECNOM ZRIADENÍ (SO ZAMERANÍM NA ORGÁNY OBCE)

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.⁶

Abstract

The author pays attention to two areas of problematic provisions in the Act on municipal establishment, affecting municipal authorities. The first group consists of provisions that by their generality or ambiguities cause problems in application practice. The second group consists of the so-called „stalemate situations“ brought by (can be brought by) practice, and the law does not contain legal possibilities of their solution. The author offers possible legislation based on the knowledge of legal science, the theory of municipal self-government, the experience of other states, as well as the needs of the practice of municipal self-governments.

KEY WORDS: municipal council, duties and authorizations of deputies, the right of the mayor of the municipality to suspend execution of the resolution, dysfunctional municipality

ÚVOD

Ak vychádzame z premisy, podľa ktorej transformáciou verejnej správy rozumieme komplexné systémové zmeny verejnej správy vo všetkých základných ekonomických, politických a sociálnych súvislostiach, potom treba vnímať zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej zákon o obecnom zriadení), ako transformačnú právnu normu, ktorá revitalizovala v prostredí novoformujúcej sa demokratickej verejnej správy, obec ako základ územnej samosprávy, resp. obecnú samosprávu ako formu verejnej moci v miestnych podmienkach. Pri právnych normách tohto druhu je vždy náročné sklbiť teoretické poznatky, skúsenosti iných štátov a predpokladané potreby praxe – navyiac to všetko v časovom napätí, ktoré má skôr podobu tiesne, než rozvážnej úvahy v dlhšom časovom horizonte. Obísť tiež nemožno fakt, že predstavy a ciele tvorcov zákona (legislatívcov), politických strán i samotných členov zákonodarného zboru nie sú ani zďaleka vždy súladné, či koexistentné, naopak, vyžadujú si väčšiu alebo menšiu mieru kompromisu.

Napriek týmto obsahovým, hodnotovým, ale i personálnym úskaliam sa podarilo v roku 1990 prijať Slovenskej národnej rade zákon o obecnom zriadení, ktorý nielen položil právne základy obecnej samosprávy, ale vytváral aj predpoklady pre jej rozvíjanie a zdokonaľovanie. V naznačenom zmysle zákon o obecnom zriadení naplnil v čase svojho prijatia funkciu historickú – a ak má dnes 30 rokov – tak aj funkciu stabilizačnú a dynamickú vo vzťahu k obecnej samospráve ako forme verejnej moci v miestnom meradle.

Na druhej strane – vzhľadom na okolnosti, ktoré sme uviedli – sa nevyhol problémovým, či diskutabilným alebo slabým miestam, ktoré si postupne vyžiadali jeho reparáciu v podobe mnohých noviel. Dodnes sú však jeho súčasťou ustanovenia, inštitúty a súvislosti, ktoré provokujú svojimi formuláciami (ustanoveniami) právnu teóriu, osobitne teóriu územnej samosprávy, nevyužívajú pozitívne, resp. inšpiratívne skúsenosti iných štátov Európskej únie, a v neposlednom rade nie vždy zodpovedajú aktuálnym potrebám obecných samospráv.

Z pohľadu naznačených súvislostí a vo vzájomnom prepojení teórie, legislatívy a praxe, mienime v príspevku analyzovať jednu z dôležitých súčastí obecného zriadenia – orgány obce, obecné zastupiteľstvo a starostu obce. Nebudeme hovoriť o problémoch, ktoré sa dotkli fungovania orgánov obce v dôsledku pandémie spôsobenej koronavírusom Covid 19. Ich vznik má objektívny charakter a preto aj ich riešenie by malo byť súčasťou komplexnej právnej úpravy obecnej (územnej) samosprávy.

¹ FVP SU v Opavě, Bezručovo nám. 885/14, Česká republika, e-mail: igor.palus@fvp.slu.cz

1 VÝCHODISKÁ ÚSTAVNOPRÁVNEJ REGULÁCIE

Ústavnoprávna regulácia územnej samosprávy vychádza z myšlienky samosprávnej obce, ktorej zakotvenie a následná realizácia znamená posilnenie demokratického charakteru Slovenskej republiky. Uvedená myšlienka je racionálne uplatnená už priamo v Ústave Slovenskej republiky (ďalej Ústava SR alebo ústava) tým, že celková problematika samosprávy obce je organicky začlenená do vzťahov územnoprávnej organizácie, ako aj do vzťahov teritoriálnej štruktúry orgánov miestnej štátnej správy. (Gašpar, 1998) Samotná myšlienka samosprávnej obce je budovaná na poznaní, podľa ktorého sú záležitosti samosprávy v podstate dvojaké:

- tie, ktoré treba zveriť kolektívnemu orgánu a
- tie, ktoré treba dať do pôsobnosti orgánu individuálneho charakteru.

Preto je v ústave, a následne v zákone o obecnom zriadení, zakotvené obecné zastupiteľstvo ako kolektívny orgán a starosta obce ako individuálny orgán samosprávy obce.

Ústava nerozčleňuje pôsobnosť obce medzi starostu a obecné zastupiteľstvo, túto otázku a jej riešenie ponecháva na zákon o obecnom zriadení. Z jeho obsahu vypláva, že obidva orgány obce disponujú pôvodnou pôsobnosťou, pričom vo všeobecnosti platí, že starosta zásadne pôsobí v tých istých veciach ako obecné zastupiteľstvo, najmä v tzv. prípravnej fáze. Na rozdiel od obecného zastupiteľstva, ktoré rozhoduje o najvšeobecnejších záležitostiach pôsobnosti obce kolektívneho charakteru, využívajúc pluralitu názorov podmienenú jeho personálnym zložením, starosta sa zaoberá predovšetkým záležitosťami majúcimi individuálny charakter. Orgány obce pritom nie sú v pozícii vzájomnej nadriadenosti, či podriadenosti. Zároveň však treba dodať, že zákon o obecnom zriadení (ako aj iné zákony) pri uskutočňovaní obecnej samosprávy v mnohých prípadoch predpokladá a vyžaduje vzájomnú súčinnosť a spoluprácu obidvoch orgánov obce tak, aby ani jeden z nich nemohol kumulovať moc, resp. paralyzovať činnosť druhého orgánu. (Palúš a kol., 2018)

Pri uskutočňovaní samosprávy obce je nutné spájať pozíciu obecného zastupiteľstva a starostu obce s ústavným vymedzením pojmu obec, v zmysle ktorého je obec „*samostatným územným samosprávnym a správnym celkom Slovenskej republiky združujúcim osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt*“ (Ústava SR, čl. 64a). Uvedené ústavné vymedzenie možno chápať v dvojakom zmysle. Po prvé, obec organicky začleňuje do rámca štátu, z čoho vyplýva, že obec je súčasťou celku z hľadiska svojho územia, obyvateľstva i teritoriálnej štruktúry. Následne možno vydedukovať, že orgány obce sa svojou činnosťou nesmú dostať do rozporu s cieľmi štátu vo vzťahu k územiu Slovenskej republiky, vo vzťahu k jej obyvateľom, ani vo vzťahu k teritoriálnej štruktúre nášho štátu. Na druhej strane musí činnosť orgánov obce smerovať k obsahovému naplneniu samosprávy obce, ako aj k naplneniu samostatnosti obce ako správneho celku – to všetko pri zohľadnení záujmov a potrieb obyvateľov žijúcich v obci.

Zákon o obecnom zriadení je tým právnym predpisom, ktorý svojimi ustanoveniami vytvára predpoklady k tomu, aby orgány obce v naznačenom zmysle naplňali obsah ich ústavnoprávnej regulácie. Túto funkciu však niektoré ustanovenia neplnia, naopak, ich uplatňovanie v praxi vedie k aplikačným problémom. V naznačenom zmysle nás budú zaujímať tie ustanovenia zákona o obecnom zriadení, ktoré sú všeobecné, resp. nejednoznačné z hľadiska ich uplatňovania v praxi, a zároveň ustanovenia, ktoré nezabraňujú vzniku patových situácií, resp. ich uplatňovanie takéto situácie spôsobuje.

Ešte skôr, než budeme venovať pozornosť naznačením dvom okruhom problémov, spomenieme aspoň okrajovo dve problémové ustanovenia, ktoré už nie sú súčasťou zákona o obecnom zriadení, pričom v obidvoch prípadoch ich pôvodné znenie zjavne odporovalo teoretickým východiskám verejnej moci. Prvým, bola možnosť odvolania formou miestneho referenda starostu obce, ktorý hrubo alebo opakovane zanedbával svoje povinnosti starostu, porušoval Ústavu SR, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy. V danom prípade zjavne absentoval princíp odbornosti, ktorý síce spolu s princípom demokracie predstavuje východiskové atribúty právneho a demokratického štátu, avšak v situácii, keď sa vzájomne dopĺňajú, a nie tak, že jeden z nich neguje druhý. Práve tak to bolo v posudzovanom prípade, keď demokracia nahrádzala požiadavku odbornosti. (Palúš, 2017) V druhom prípade bol narušený princíp deľby moci a osobnej zodpovednosti, keď starostovi jeho zástupcu volilo obecné zastupiteľstvo z radov svojich členov. Dnes si starosta svojho zástupcu z poslancov zastupiteľstva vyberie sám, čo zodpovedá nielen teoretickým požiadavkám, ale aj logike veci a hlavne zdravému rozumu.

2 VŠEOBECNÉ, RESP. NEJEDNOZNAČNÉ USTANOVENIA ZÁKONA O OBECNOM ZRIADENÍ

Všeobecnosťou a z nej vyplývajúcou nejednoznačnosťou (v zmysle nejednotnosťou) v procese aplikácie sa vyznačuje hlavne § 25 zákona o obecnom zriadení, v ktorom sú obsiahnuté povinnosti a oprávnenia poslancov obecného zastupiteľstva. Vzhľadom na rozsah príspevku nie je priestor na podrobnú analýzu jednotlivých povinností a oprávnení, v záujme potvrdenia našich úvah uvedieme aspoň jednu povinnosť a jedno oprávnenie poslanca zastupiteľstva.

Azda najproblémovejšou z hľadiska svojho legislatívneho zakotvenia, ale i z pohľadu praktickej realizácie sa javí povinnosť obsiahnutá v § 25 ods. 1, písm. e) zákona o obecnom zriadení, v zmysle ktorej je poslanec povinný na požiadanie voličov informovať ich o svojej činnosti a činnosti obecného zastupiteľstva. Zo zákonného obsahu uvedenej povinnosti nie je jasné, koľko voličov musí (môže) požiadať poslanca o informáciu, akú formu má mať požiadanie voličov i odpoveď poslanca formu (ústnu, či písomnú), v akej lehote je poslanec povinný informáciu (odpoveď) poskytnúť, kde tak má urobiť (na obecnom úrade, v miestnom pohostinstve, na ulici), čo ak ju neposkytne vôbec, hrozí mu nejaká sankcia? Na jedno zákonné ustanovenie až príliš veľa nejasností a z nich vyplývajúcich pochybností. O každej súčasti tejto povinnosti možno polemizovať, ale zároveň pripustiť priam bezbrehý výklad, čo v praxi vedie k znefunkčneniu uvedenej povinnosti, v lepšom prípade k jej neefektívnemu využívaniu. (Palúš – Hencovská, 2014)

Nazdávame sa, že vynechanie tejto povinnosti z katalógu povinností poslanca obecného zastupiteľstva by nijako neohrozilo rozvíjanie demokratických prvkov v miestnych podmienkach. Viedlo by však k čistejšiemu poňatiu mandátu poslanca obecného zastupiteľstva ako mandátu reprezentatívneho (voľného).

Oprávnenia poslancov obecného zastupiteľstva možno v podstate deliť do troch skupín (oblastí): iniciatívne, prostredníctvom ktorých majú poslanci možnosť priamo ovplyvňovať chod orgánov obce, kontrolné, ktoré sú významným prostriedkom uplatňovania princípu del'by moci v miestnych podmienkach a oprávnenia smerujúce k získaniu informácií, ktoré umožňujú poslancom získať komplexnejšie poznatky pre výkon ich činnosti.

Klasickým kontrolným oprávnením poslanca je interpelovať starostu obce a členov obecnej rady vo veciach týkajúcich sa výkonu ich práce. (Zákon o obecnom zriadení, § 25 ods. 4, písm. b) Ani z formulácie tohto oprávnenia nevyplýva forma interpelácie, ani miesto jej realizovania. Zákon, žiaľ, nezakotvuje povinnosť interpelovaného subjektu odpovedať na interpeláciu, ani nerieši lehotu, v rámci ktorej má poslanec dostať na svoju interpeláciu odpoveď. Inak povedané, aj zákonné zakotvenie tohto oprávnenia pripúšťa široký výklad a z hľadiska praxe rôznu aplikáciu. A to ešte nehovoríme o legislatívnej čistote analyzovaného oprávnenia. Ak totiž budeme interpeláciu vnímať v jej tradičnom ústavnoprávnom poňatí, t. j. ako kvalifikovanú otázku (Posluch – Cibulka, 2003; Klíma a kol., 2007; Palúš – Somorová, 2008), potom by ju mali poslanci uplatňovať písomne vo vzťahu ku kontrolovanému subjektu a jeho písomná odpoveď by mala byť predmetom diskusie na zasadnutí obecného zastupiteľstva. Zákonodarca zrejme nevnímal interpeláciu v tomto duchu (čo prax plne potvrdzuje), ale potom mal poslancom priznať právo klásť otázky starostovi obce a členom obecnej rady.

Súčasná zákonná úprava interpelácie v podmienkach slovenskej obecnej samosprávy pôsobí priam archaicky v porovnaní s jej legislatívnym fixovaním v susedných štátoch. V Česku odpoveď interpelovaného subjektu (v tomto prípade člena obecnej rady) musí byť písomná a príslušný poslanec ju musí dostať do 30 dní. (Vedral – Váňa – Břen, 2008; Pšenička, 2008) V Poľsku interpelácia poslanca obecnej rady (v slovenských podmienkach obecného zastupiteľstva) musí byť písomná, a ak ju doručí starostovi obce 7 dní pred zasadnutím obecnej rady, starosta je povinný dať na takúto interpeláciu písomnú odpoveď, ktorá bude predmetom diskusie na najbližšom zasadnutí obecnej rady. Ak je písomná interpelácia doručená starostovi obce v inom termíne, je povinný na ňu odpovedať písomne do 14 dní. (Szewc – Jyż - Plawecki, 2012).

Obdobným spôsobom (v zmysle všeobecným) sú upravené aj ďalšie oprávnenia poslancov, najmä kontrolného a informatívneho charakteru. Pri všetkých chýba právne zakotvená forma a miesto realizácie, a hlavne určenie lehôt, v rámci ktorých majú oslovené subjekty na požiadavky poslancov reagovať. Práve tieto skutočnosti význam poslaneckých oprávnení formalizujú a znehodnocujú. Zákonodarca nemôže ignorovať adresátov právnej úpravy, ktorým je určená a nebrať do úvahy ich

možnosti a schopnosti ju reálne využívať. Túto úlohu nemôžu plniť interné predpisy miest a obcí (štáty, rokovacie poriadky) – ak áno, tak len v prípadoch a rozsahu, ktorý určí zákon, inak by bolo uplatňovanie poslaneckých povinností a oprávnení rôzne od mesta k mestu, od obce k obci (aj keď pripustíme vzájomné preberanie obsahu spomínaných interných predpisov mestami a obcami navzájom), čo by v žiadnom prípade nevedlo k budovaniu právnej istoty v prostredí obecných samospráv, ani k vytváraniu prijateľného právneho vedomia ich obyvateľov. (Palúš – Hencovská, 2014)

Zároveň sa nám javí ako potrebné, aby zákon o obecnom zriadení v súvislosti s povinnosťami a oprávneniami poslancov a ich využívaním, výslovne deklaroval, že funkcia poslanca – podobne ako funkcia starostu obce – je funkcia verejná. Pre každodenný chod obecných samospráv je totiž dôležité, aby si poslanci obecných zastupiteľstiev uvedomili, že s ich takto ponímanou funkciou je spojená aj právna, osobitne trestnoprávna, zodpovednosť.

Nejednoznačnosť zákonných ustanovení sa ešte výraznejšie prejavuje pri inštitúte sistačného práva starostu obce z hľadiska toho, vo vzťahu ku ktorým právnym aktom toto právo môže starosta využiť. Podstatu problému možno formulovať v tom zmysle, či starosta obce, ktorý podpisuje uznesenia i nariadenia prijaté obecným zastupiteľstvom, je oprávnený uplatniť sistačné právo iba k uzneseniam, alebo aj vo vzťahu k nariadeniam obce. Názorová rozdielnosť existuje nielen v odbornej právnickej spisbe, ale aj v aplikačnej praxi. (Prusák – Škultéty, 1999; Kukliš – Vírová, 2012) Nejednotný postup k naznačenému problému zaujímajú starostovia obcí a primátori miest, poslanci obecných zastupiteľstiev, ale aj orgány prokuratúry vykonávajúce dozor a kontrolu nad dodržiavaním zákonnosti v obecnej samospráve.

Zastávame názor, podľa ktorého starosta môže za podmienok stanovených zákonom sistovať len uznesenie obecného zastupiteľstva a nie všeobecné záväzné nariadenie obce. Argumentačne na podporu svojho stanoviska uvádzame hlavne tieto skutočnosti.

Predovšetkým chceme upozorniť na zásadný rozdiel v právnej povahe všeobecne záväzných nariadení obce (ďalej nariadenia) a uznesení zastupiteľstva danej obce (ďalej uznesenia). Nariadenia obce sú normatívnymi právnymi aktami, ich obsahom sú právne normy ako všeobecne záväzné pravidlá správania, obsahujúce určité príkazy, zákazy alebo dovolenia vo vzťahu k svojim adresátom. Na druhej strane uznesenia nemajú povahu normatívnych právnych aktov, nie sú ani prameňmi práva vo formálnom zmysle a neobsahujú právne normy. Ich obsahom sú len organizačné normy, ktoré zaväzujú vo vzťahoch zameraných dovnútra obce. Z takto načrtnutej právnej povahy obidvoch právnych aktov je nutné odvádzať, čo je pre ne spoločné a čo rozdielne v súvislosti s uplatnením sistačného práva starostom obce.

Uznesenia a nariadenia sú právne akty, prostredníctvom ktorých obecné zastupiteľstvo realizuje svoju pôsobnosť. Keďže je zastupiteľstvo kolektívny orgán, rozhoduje vždy v zbore, pričom uznášaniashopné je vtedy, ak sa na zasadnutí zúčastňuje nadpolovičná väčšina všetkých jeho členov. Z uvedeného vyplýva, že zastupiteľstvo sa na prijatí uznesení i nariadení uznáša. Kým na prijatie uznesenia je potrebná nadpolovičná väčšina prítomných poslancov, nariadenie sa prijíma 3/5 väčšinou toho istého kvóra, t. j. kvalifikovanou väčšinou prítomných poslancov.

Je pravdou, že obecné zastupiteľstvo sa uznáša na nariadeniach (§ 11 ods. 4, písm. g) zákona o obecnom zriadení), avšak toto „uznášanie“ treba vnímať ak procesný postup obecného zastupiteľstva, ktorého výsledkom je prijatie nariadenia obce ako normatívneho právneho aktu. Inak povedané, z právneho hľadiska nemožno synonymicky vnímať uznesenie zastupiteľstva ako právny akt, s uznášaním sa obecného zastupiteľstva ako procesnou formou jeho činnosti. (Dudor – Hašanová - Andorová, 2013)

V súlade s týmto konštatovaním sme toho názoru, že ustanovenie § 13 ods. 6 zákona o obecnom zriadení („starosta môže pozastaviť výkon uznesenia obecného zastupiteľstva...“) treba vykladať doslovne a nerozširovať ho extenzívnym výkladom aj na nariadenie obce. Nazdávame sa, že aj by zákonodarcu mal na mysli uplatnenie sistačného práva aj voči nariadeniu, túto skutočnosť by bol v zákone výslovne vyjadril (obdobne ako v § 12 ods. 11 zákona o obecnom zriadení výslovne stanovuje, že starosta obce podpisuje uznesenia a nariadenia schválené obecným zastupiteľstvom).

Druhú skupinu argumentov podporujúcich nami prezentované stanovisko predstavuje princíp del'by moci a jeho uplatňovanie v podmienkach obecnej samosprávy. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že uplatňovanie spomínaného ústavného princípu v prostredí obecnej samosprávy je späté s vyjadrením plurality politických záujmov a názorov pri zachovaní stability obecnej samosprávy

(aspekt politický) a zároveň predstavuje účelnú deľbu práce (pôsobnosti) medzi orgánmi obce v záujme je rozvoja a zabezpečovania potrieb a záujmov jej obyvateľov (aspekt funkčný). Aby realizácia deľby moci mohla naplňovať obidva naznačené aspekty, musí byť založená na princípoch nezávislosti jednotlivých mocí, resp. orgánov, ktoré tieto moci predstavujú, fungovať na ich vzájomnej rovnováhe a vzájomných brzdách medzi nimi tak, aby jedna z týchto mocí (orgánov) nemohla paralyzovať, či uzurpovať inú moc (iný orgán). (Palúš, 2013)

V naznačenom kontexte predstavuje sistačné právo starostu obce jeden z dôležitých prostriedkov pre uplatňovanie princípu deľby moci v podmienkach obce. Ak ho starosta využije voči uzneseniu obecného zastupiteľstva za podmienok určených zákonom a zastupiteľstvo ho následne 3/5 väčšinou všetkých svojich poslancov prelomí, plní analyzované právo starostu obce, resp. jeho realizácia, významnú brzdú, či protiváhu moci výkonnej (starosta) voči moci normotvornej (zastupiteľstvo) a naopak. Ak by však starosta využil sistačné právo voči nariadeniu obce ako normatívneho právneho aktu, môže reálne nastať situácia, že jeho prijatie zablokuje (pozri ďalej). V tomto prípade sistačné právo starostu nebude pôsobiť ako prostriedok smerujúci k deľbe moci, ale ako prostriedok umožňujúci koncentráciu moci, resp. kumuláciu výkonnej a normotvornej činnosti v rukách starostu obce.

Je zrejmé, že inštitútu sistačného práva starostu obce chýba legislatívna precíznosť a jednoznačnosť, ktorých absencia spôsobuje v praxi obecných samospráv rôznosť ich aplikačného uplatnenia, čo určite nezodpovedá obsahovým prvkom právneho štátu. Východiskom by bolo, kedy zákonodarcu v zákone výslovne deklaroval, že starosta sistačné právo nemôže uplatniť voči všeobecne záväzným nariadeniam obce.

3 ZÁKON O OBECNOM ZRIADENÍ A VZNIK TZV. PATOVÝCH SITUÁCIÍ

Jedným z dôležitých pravidiel dobrej (v zmysle efektívnej) legislatívy je, aby každý právny predpis – pokiaľ sa má naplniť jeho účel a zmysel – mal ambíciu poskytnúť taký register opatrení, ktoré umožnia spoľahlivo riešiť akúkoľvek patovú situáciu spojenú s jeho praktickou realizáciou, resp. k vzniku takejto situácie vôbec nedôjde. Toto všeobecne platné pravidlo má však z hľadiska úpravy postavenia a činnosti orgánov obce v zákone o obecnom zriadení, niekoľko medzier vedúcich k vzniku práve takýchto situácií.

Patové situácie, o ktorých chceme hovoriť vznikajú ako dôsledok tzv. medzier v práve, v danom prípade ako dôsledok medzier v zákone o obecnom zriadení. Na mysli máme situácie, keď je v podstate regulovaný vznik právneho vzťahu (prípady), nie je však regulované jeho riešenie (technický rozmer medzier v práve). Zároveň však treba povedať, že nejde o medzery apriórne, vytvárané vedome zákonodarcom, ale vznikajúce až ex post v procese aplikácie práva (axiologický prvok ponímania medzier v práve). (Gerloch – Tomášek, 2010). To však neznamená, že zákonodarcu nemá (nemusí) na ne v procese uplatňovania právneho predpisu reagovať, práve naopak – je jeho povinnosťou problémové ustanovenia upraviť, resp. precizovať. Poukážeme na tri situácie tohto charakteru, z ktorých dve priamo súvisia s fungovaním orgánov obce a tretie sa viaže na inštitút tzv. nefunkčnej obce, t. j. súvisí nepriamo s orgánmi obce, ktoré neboli vo voľbách kreované.

Prvý prípad, o ktorom chceme hovoriť sa týka znovu sistačného práva starostu obce, avšak nie z hľadiska predmetu, t. j. voči akému právnenému aktu ho starosta môže využiť, ale z hľadiska procesu uplatnenia daného inštitútu. Problém v aplikačnej rovine nastáva, ak obecné zastupiteľstvo sistané uznesenie požadovanou kvalifikovanou väčšinou v stanovenej lehote potvrdí a starosta ho napriek tejto skutočnosti odmietne podpísať. Inak povedané, napriek kogentnému právnenému ustanoveniu (§ 13 ods. 8 zákona o obecnom zriadení), že výkon uznesenia, ktoré bolo opätovne potvrdené zastupiteľstvom nemožno pozastaviť, dochádza k prípadom, keď starosta neakceptuje takéto rozhodnutie zastupiteľstva a svojou nečinnosťou, t. j. tým, že uznesenie nechce podpísať opierajúc sa o svoje postavenie štatutára, znemožňuje výkon takéhoto uznesenia. Starosta takýmto postupom neoprávnene zasahuje do výlučnej právomoci obecného zastupiteľstva, čím marí jeho vôľu konať relevantne zákonným spôsobom.

Z hľadiska súčasného právneho stavu je takáto záležitosť neriešiteľná, pokiaľ vo veci nebudú konať orgány ochrany práva. To je však riešenie individuálne, neodstraňujúce podstatu problému, ktorá v tomto prípade spočíva v nedostatočnej právnej úprave (tzv. medzery v práve). Pritom náš právny poriadok pozná spôsob, ako sa situácia tohto druhu dá jednoducho a právne čisto riešiť. Na mysli

máme čl. 87 ods. 3 ústavy, podľa ktorého, ak Národná rada SR prelomí požadovanou väčšinou prezidentom uplatnené relatívne veto, ňou schválený zákon možno vyhlásiť aj bez podpisu prezidenta SR.

Obdobné ustanovenie by mal zákonodarcu zakotviť aj v zákone o obecnom zriadení vo vzťahu k sistačnému právu starostu obce o to viac, že ak starosta odmietne podpísať všeobecne záväzné nariadenie obce, vo vzťahu ku ktorému zastupiteľstvo prelomilo ním uplatnené sistačné právo, môže dôjsť k absurdnej situácii, keď sa sistačné právo starostu premení na jeho absolútne veto voči normatívnemu právnomu aktu obce. Takéto konanie starostu obce by bolo v rozpore nielen s princípom del'by moci, ale aj s ústavným princípom demokracie, ktorej je obecná samospráva súčasťou. (Palúš, 2013)

Druhú patovú situáciu môže spôsobiť obecné zastupiteľstvo, resp. väčšina jeho poslancov, keď opakovane a priam systematicky blokuje činnosť zastupiteľstva tým, že sa nezúčastňuje na jeho zasadnutiach, resp. odíde z rokovania zastupiteľstva, čím sa toto stane uznášaniaschopným. Ak sa praktiky tohto druhu v rôznych obmenách využívajú dlhšiu dobu, v konečnom dôsledku môže dôjsť k vážnemu ohrozeniu výkonu obecnej samosprávy, čo negatívne pocítia, resp. môžu pocítiť obyvatelia obce. Teoreticky (ale i fakticky) by mohla nastať situácia, keď by obecné zastupiteľstvo nebolo uznášaniaschopné ani na jednom zasadnutí počas celého volebného obdobia. Pripúšťame, že ide o hypotetickú predstavu, pravdou však je, že zákon o obecnom zriadení nemá ustanovenie sankčného charakteru, ktoré by vzniku takéhoto scenára zabránilo.

Zákonodarcu namiesto toho, aby bránil legislatívne vzniku naznačenej situácie, ide opačným smerom – uľahčuje ju. V pôvodnom texte zákona o obecnom zriadení bolo ustanovenie § 12 ods. 2, podľa ktorého, ak obecné zastupiteľstvo nie je spôsobilé rokovať a uznášať sa, starosta do 14 dní zvolá nové zasadnutie – toto ustanovenie jedna z posledných noviel zrušila. V dôvodnej správe zákonodarcu odporúča toto zákonné ustanovenie premietnuť do rokovacích poriadkov obecných zastupiteľstiev, pokiaľ zväžia takúto potrebu. Zákonodarcovi však treba pripomenúť, že predmetné ustanovenie predstavovalo v rukách starostu obce významnú protiváhu (brzdu) voči (nezodpovednému) konaniu zastupiteľstva, v rámci princípu del'by moci, ktorý je princípom slovenského konštitucionalizmu. Obsah ústavných princípov má byť vyjadrený v zákonoch (v tomto prípade o obecnom zriadení) a nie v rokovacích poriadkoch obecných zastupiteľstiev, a už vôbec nie na základe ich vlastného uváženia.

Nazdávame sa, že optimálnym riešením analyzovanej situácie je hľadanie ústavnoprávnej (možno by stačilo aj zákonnej) možnosti ukončenia činnosti obecného zastupiteľstva pred ukončením jeho volebného obdobia. Ústavy mnohých európskych štátov upravujú takúto možnosť buď priamo, alebo k takejto úprave zmocňujú zákonodarcu (Palúš a kol., 2018) Pre nás by mohla byť inšpirujúca právna úprava v Českej republike, ktorej ústava v čl. 102 ods. 2 uvádza, že zákon stanoví za akých podmienok sa vyhlásia nové voľby zastupiteľstva obce pred uplynutím jeho funkčného obdobia. Následne zákon o obecnom zriadení určuje, že jednou z takýchto podmienok je situácia, ak sa obecné zastupiteľstvo po dobu dlhšiu ako šesť mesiacov nezíde tak, aby bolo uznášaniaschopné. Ministerstvo vnútra zastupiteľstvo rozpustí a do doby zvolenia nového zastupiteľstva bude jeho úlohy zabezpečovať rada obce, resp. starosta v obciach, kde rada obce nebola konštituovaná (§ 89 ods.1 v súčinnosti s § 102a a §107 zák.č. 128/2000 Sb. Zákon o obcích (obecní zřízení) v platnom znení).

Sme presvedčení – a skúsenosti z iných štátov V4 to potvrdzujú – že právna úprava ukončenia činnosti obecného zastupiteľstva pred ukončením jeho volebného obdobia, popri existujúcej možnosti odvolania starostu obce, by obidva orgány viedla k prirodzenej snahe o vzájomnú súčinnosť a spoluprácu pri výkone obecnej samosprávy, čo by nepochybne naplnilo zmysel ich činnosti smerujúci k rozvoju obcí a zabezpečeniu potrieb ich obyvateľov.

Tretie ustanovenie, na ktoré chceme stručne poukázať, súvisí s inštitútom tzv. nefunkčnej obce, ktorý je sám o sebe inštitútom problémovým a jeho využitie v praxi spôsobí ešte nejednu starosť. (Palúš – Hencovská, 2019) V zmysle § 2aa ods. 1 zákona o obecnom zriadení, nefunkčnú obec môže vláda nariadením pričleniť k susediacej obci, ktorá sa nachádza v tom istom okrese ako nefunkčná obec, ak s tým susediaca obec súhlasí. Ak susediaca obec súhlas nevysloví, vyzve okresný úrad v sídle kraja písomne ďalšiu susediacu obec a požiada ju o súhlas s pričlenením nefunkčnej obce. Za neprijateľnú považujeme skutočnosť, ktorú sám zákonodarcu priznáva v dôvodnej správe, podľa ktorej, ak s pričlenením nefunkčnej obce nesúhlasí žiadna susediaca obec, územnú zmenu v zmysle platnej právnej úpravy nemožno vykonať.

Logicky vystáva otázka, ako ďalej? Treba veci rozumieť tak, že budú existovať dva druhy nefunkčnej obce – tá, s pričlenením ktorej bude niektorá zo susedných obcí súhlasiť, a druhá nefunkčná obec, ktorú žiada susediaca obec nebude chcieť? Alebo inak, na prvý druh nefunkčnej obce sa bude vzťahovať existujúca právna úprava, a na druhý druh nefunkčnej obce nie? Ale, čo s takou nefunkčnou obcou?

Zarážajúce a nepochopiteľné je, že s takouto nedokonalou právnou úpravou prichádza zákonodarcia po 28 – rokoch účinnosti zákona o obecnom zriadení (novela zavádzajúca do prostredia obecnej samosprávy inštitút nefunkčnej obce je z roku 2018).

ZÁVER

Zákon o obecnom zriadení svoju historickú úlohu naplnil nielen z hľadiska zakotvenia obce ako základnej jednotky územnej samosprávy v rámci novoponímanej verejnej správy ako formy verejnej moci, ale aj z hľadiska rozvíjania obecného zriadenia a jeho formovania v podmienkach Slovenskej republiky. Ako každý právny predpis, má aj zákon o obecnom zriadení, svoje časové i obsahové limity. V tejto súvislosti sa často pertraktuje otázka, či nadišiel čas zmeny v podobe prípravy a prijatia nového zákona o obecnom zriadení, alebo treba pokračovať cestou jeho ďalších noviel?

Prikláňame sa k prvej alternatíve s tým, že ak chceme hovoriť o prijatí nového zákona máme za to, že túto cestu treba spojiť a následnou realizáciou komunálnej reformy, resp. reformy obecného zriadenia. Bez takéhoto postupu sa nám javí práca na novej právnej úprave, v podobe nového zákona o obecnom zriadení, ako cesta polovičatá, resp. neefektívna. Názory na riešenie analyzovaného stavu môžu byť aj iné, čo veci nepochybne prospeje. Každopádne nastal čas na serióznu diskusiu a nie na unáhlené prijímanie ďalších zákonov riešiacich čiastkové a nie vždy podstatné problémy, čo dokumentuje aj legislatíva súčasnej vládnej garnitúry (viď zmeny zákona o obecnom zriadení dotýkajúce sa hlavného kontrolóra obce, či zmeny volebnej kampane pri voľbách do orgánov územnej samosprávy).

Stotožňujeme sa s názorom ústredného riaditeľa Kancelárie ZMOSu, Michala Kaliňáka, ktorý konštatuje: „*Naša samospráva nepotrebuje ohňostroj nápadov, ale systematické legislatívne zmeny, ktorých sila nebude len vo vymenovaní čiastkových nedostatkov, ale v precíznom odstránení chýb.*“ (Kaliňák, 2020) Inými slovami, právna úprava obecnej samosprávy musí riešiť podstatné problémy v ich komplexnom ponímaní, ako predpoklad jej efektívneho fungovania. Nazdávame sa, že medzi problémy vyžadujúce si zásadné riešenie patrí aj tie, o ktorých sme v príspevku hovorili a hľadali možnosti ich riešenia.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- DUDOR, L. – HAŠANOVÁ, J. – ANDOROVÁ, P., 2013. *Rozsah sistačného oprávnenia starostu obce*. In: *Teória a prax verejnej správy. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie organizovanej pri príležitosti 15. výročia založenia Fakulty verejnej správy konanej v dňoch 11. – 12.9.2013. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy*. ISBN 978-80-8152-057-0
- GAŠPAR, M., 1998. *Správne právo. Teória a prax*. Pezinok. ISBN 80-767911-0-9
- GERLOCH, A. – M. TOMÁŠEK, et. Al., 2010. *Nové jevy v právu na počátku 21. století, II. Teoretické a ústavní impulzy rozvoje práva*. Praha: Univerzita Karlova. ISBN 978-80-246-1742-8
- KALIŇÁK, M., 2020. *Zákony by neriešili podstatu*. Pravda, 23.7.2020
- KLÍMA, K. a kol., 2007. *Encyklopédia ústavného práva*. Praha: ASPI Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-295-2
- KUKLIŠ, P. – V. VÍROVÁ, 2012. *Vybrané problémy miestnej samosprávy (v komparácii niektorých štátov Európskej únie)*. Bratislava: EUROKÓDEX. ISBN 978-80-89447-77-0
- PALÚŠ, I., 2013. *Uplatňovanie princípu delby moci v obecnej samospráve*. In: *Justičná revue*, roč. 65, č. 5. ISSN 1335-6461
- PALÚŠ, I., 2017. *Ústavnoprávny režim odvolania starostu obce (v komparácii s krajinami V4)*. In: *Verejná správa a spoločnosť*, roč. XVIII, č. 1. ISSN 1335-7182
- PALÚŠ, I. a kol., 2018. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy. ISBN 978-80-8152-663-3

- PALÚŠ, I. – M. HENCOVSKÁ, 2014. *Mandát poslanca obecného zastupiteľstva*. In: Justičná revue, roč. 66, č. 11. ISSN 1335-6461
- PALÚŠ, I. – M. HENCOVSKÁ, 2019. *Voľby starostu obce – akceptovateľná právna úprava alebo hľadanie možných riešení?* In: PUBLICY 2019. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej dňa 9.5.2019. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied. ISBN 978-80-572-0016-1
- PALÚŠ, I. – Ľ. SOMOROVÁ, 2008. *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice: UPJŠ v Košiciach, Právnická fakulta. ISBN 80-7097-482-6
- POSLUCH, M. – Ľ. CIBULKA, 2003. *Štátne právo Slovenskej republiky*. Šamorín: Heuréka. ISBN 80-89122-07-8
- PRUSÁK, J. – P. ŠKULTÉTY, 1999. *Miestna samospráva ako verejná autorita*. In: Tvorba práva a všeobecne záväzné nariadenia obce. Pezinok: EQ KLUB. Jaspis
- SZEWC, A. – G. JYŻ a Z. PLawecki, 2012. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. 4. wydanie. Warszawa: LEX a Wolters Kluwer business. ISBN 978-83-264-3850-9
- VEDRAL, J. – I. VÁŇA, J. BŘEN a S. PŠENIČKA, 2008. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. C. H. BECK. ISBN 978-80-7179-597-1

PRIEBEH REFORIEM VEREJNEJ SPRÁVY VO VYBRANÝCH EURÓPSKÝCH ŠTÁTOCH AKO INŠPIRÁCIA PRE VÝKON KOMPETENCIÍ V STAVEBNOM SEKTORE V SR

prof. JUDr. Eleonóra Marišová, PhD.⁷ – Ing. Ivana Lichnerová⁸

Abstract

The Slovak Republic (SR), that used to be a part of the Czech and Slovak Federal Republic, has undergone various reform changes. The aim of these changes were based mainly on the idea of entering the European Union. In the Slovak Republic, there a gradual reform of public administration undergoes, both in self-government (Municipal Reform) and state administration (ESO Reform - Efficient, reliable and open public administration), but reforms are still considered unfinished. The main problem of the Slovak Republic is the high fragmentation of its self-governments (2,933 municipalities) and the performance of various competencies, especially those which were transferred from the state to municipalities. In this research paper, we analyze the transferred competencies in the field of building sector. However, other European countries also had the problem of fragmentation of local governments, such as: Finland, Denmark, the Czech Republic (CR). In these states, as a result of reforms, there has been a change in territorial structures, which meant for them a more appropriate performance of competencies. The aim of this research paper is to suggest another possible direction of public administration reform in Slovakia, which has already been implemented in other European countries (Finland, Denmark or the CR), respectively a proposal for a completely new procedure. In these states, there has been municipalization/amalgamation or various types of co-operation between municipalities aimed at improving the performance of public services for the population. In Denmark the number of territorial units was reduced from the original 1,388 (1958) to today's 98 (2018). By this research paper we propose a new model of joining the building authorities in the Slovak Republic based on the new legislation. According to the newly adopted Slovak legislation, building competencies would be transferred from the state authorities to building authorities in the seats of municipalities, which will be determined by law similarly as it is in the case of Registry Offices pursuant to Act No. 154/1994 Coll. as amended. Thus, the mentioned competencies could be performed by the building authorities more efficiently. In our research, we draw on the opinions of foreign and domestic authors (Mederly et al., Blöchliger, Hansjörg – Camila, Vammalle, Nižňanský, Klimovský, Černěňko).

KEY WORDS: Public administration, self-government, reform, building competence, Registry Office

ÚVOD

Podľa Organizácie spojených národov je vo svete 195 štátov, vrátane Vatikánu a Palestíny (United Nations, 2020).

Bez ohľadu na súčasný počet štátov sveta, je však potrebné konštatovať, že každý štát je svojším spôsobom jedinečný. Jaseňová (2007) tvrdí, že štáty majú: rôzne typy štátnych zriadení, charakter územno-správneho usporiadania, rôzne počty ministerstiev, ministrov, poradných orgánov, ústredných orgánov či iných inštitúcií. Verejná správa, jej vývoj, fungovanie či neustále zmeny sú pre každý štát sveta špecifické.

Vláda Slovenskej republiky (SR) vo svojom Programovom vyhlásení na roky 2016-2020 vyzdvihla, že politika efektívnej verejnej správy je základom ideálne fungujúceho štátu, ktorý vytvára podmienky pre kvalitný a bezpečný život občanov. Ťažiskom pozornosti výkonu verejnej správy je potrebné, aby bol: občan, občan – podnikateľ ako aj občan - vysokovýkonný zamestnanec vo verejnej správe. Len na základe uvedeného je možné dosiahnuť kontinuálne skvalitňovanie poskytovaných služieb na báze existenčných situácií.

Každodenné situácie, ktoré prebiehajú v spoločnosti, si vyžadujú reflexiu zo strany verejných orgánov. Na území SR zmeny v spoločenskom dianí prebiehajú nepretržite od je vzniku (1. január

⁷ Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre, Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja, Katedra práva, ul. Farská 24, 949 01 Nitra, e-mail: eleonora.marisoa@uniag.sk

⁸ Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre, Fakulta európskych štúdií a regionálneho rozvoja, Katedra práva, ul. Farská 24, 949 01 Nitra, e-mail: xlichnerovai@is.uniag.sk

1993), avšak je potrebné uviesť, že prebiehali aj pred týmto rokom. Priebeh každodenných situácií v spoločnosti si vyžaduje neustálu reflexiu zo strany verejných orgánov k požiadavkám spoločnosti. Je pravdou, že na území SR sa Vláda SR za posledné roky zaoberala reformou verejnej správy, avšak je potrebné podotknúť, že v prevahe išlo o reformu štátnej správy (reforma ESO), pričom v otázkach komunálnej reformy nenastal žiaden pokrok. Slovenská republika je relatívne malá krajina s veľkým počtom obcí - 2 933. (Úrad vlády SR, 2020)

Z objektívnych dôvodov, nie všetky obce však dokážu plnohodnotne pre svojich obyvateľov, zabezpečovať všetky činnosti, ktoré im zákony (napr. 369/1990 Zb. v platnom znení; 416/2001 Z. z. v platnom znení) nariaďujú. Na základe uvedeného je potrebné v podmienkach SR nastoliť zmenu vo výkone prenesených kompetencií zo štátu na obce, a to na úseku stavebného poriadku, ktorý je predmetom nášho výskumu.

V minulosti na území SR obce vznikali bez ohľadu na ich veľkosť (najmä počet obyvateľov), čo v súčasnosti možno vnímať ako negatívum hlavne v prípade vykonávania originálnych či prenesených kompetencií. Problémom, ktorý vníma súčasná spoločnosť je, že hlavne malé obce SR nedisponujú dostatočným množstvom finančných prostriedkov či personálnym zabezpečením, ktoré je potrebné pre zabezpečenie plnohodnotného chodu obcí. (Slavík – Grác – Klobučník, 2010)

Uvedené je možné potvrdiť aj na základe nami realizovaného kvalitatívneho výskumu (na výberovom súbore obcí Nitrianskeho a Košického kraja) v prípade vykonávania prenesenej kompetencie na úseku stavebného poriadku.

V zmysle §117 zákona č. 50/1976 Zb. – Stavebný zákon v platnom znení je stavebným úradom obec (obec bez ohľadu na jej veľkosť). S výkonom prenesenej kompetencie na úseku stavebného poriadku však majú najmä malé obce značné problémy, nakoľko kompetenciu nedokážu plnohodnotne po finančnej a personálnej stránke zabezpečiť. Obce túto situáciu aspoň čiastočne riešia pri výkone prenesených kompetencií v zmysle vzájomnej zmluvnej spolupráce, ktorá im je umožnená v zmysle §20 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení.

1 CIEĽ A METODIKA

Primárnym cieľom predkladaného článku je analyzovanie priebehu či zmeny vo fungovaní a vývoji verejnej správy (z pohľadu komunálnej reformy) vo vybraných európskych štátoch (Fínsko, Dánsko, Česká republika) a ich implementácia v podmienkach Slovenskej republiky (SR). Spomínané štáty prešli municipalizáciou/amalgamizáciou, ktorá v nich zabezpečila efektívnejšie vykonávanie verejných služieb v ich územných jednotkách.

Municipalizácia územných jednotiek by bola podľa autorov (Nižňanský et al. 2015; Černenko et al, 2017) potrebná aj na území SR, najmä v kontexte vykonávania prenesených kompetencií. V SR sa však skôr sústreďuje výkon správy do spoločných obecných úradov na základe zmluvnej spolupráce medzi obcami. Sekundárnym cieľom nášho príspevku je návrh novej štruktúry stavebných úradov zákonnou úpravou podľa súčasných sídel matričných úradov, ktoré sú stanovené v zmysle zákona č. 154/1994 Z. z. o matrikách v platnom znení. Kompetencia na úseku matriky bola procesom decentralizácie verejnej správy z orgánov štátnej správy zákonom č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky v platnom znení presunutá do pôsobností určených samosprávnymi jednotkami.

Uvedené ciele napĺňame prostredníctvom historicko-logickej metódy štúdia reformných zmien vo vybraných európskych štátoch, ktoré reformnými zmenami municipalizácie/amalgamizácie v minulosti prešli. Kvalitatívnym výskumom, prostredníctvom realizovaných riadených rozhovorov s predstaviteľmi výberového súboru obcí Nitrianskeho (NR) a Košického (KE) kraja, potvrdzujeme potrebu posunu v zmysle komunálnej reformy v podmienkach SR. Prostredníctvom GIS máp (ako príklad na jednom okrese v rámci NR a jednom okrese KE kraja), graficky znázorňujeme vykonávanie prenesenej kompetencie na úseku stavebného poriadku do súčasných sídel matričných úradov, ktoré sú určené zákonom.

2 VÝSLEDKY A DISKUSIA

Európsku úniu môžeme vnímať ako jedno z integračných zoskupení, do ktorého od jeho vzniku pristupujú štáty Európy, v súčasnosti ich je 27. V týchto štátoch je podľa Provazníckovej (2015)

lokalizovaných 89 699 obcí, niektoré obce sú svojou veľkosťou veľké a niektoré naopak malé, čo im spôsobuje problém najmä pri vykonávaní rôznych kompetencií pre svoje obyvateľstvo. Uvedená autorka tvrdí, že malé obce majú často len obmedzenú daňovú základňu, nedostatočné finančné prostriedky pre vykonávanie kompetencií, nemožnosť realizovať úspory z rozsahu, ale aj nízku profesionálnu či kvalifikačnú úroveň riadenia.

Na základe spomenutého môžeme konštatovať, že obce, ako samostatné územné jednotky majú problém so svojou existenciou. V tomto kontexte, ako uvádzal Michalovič (2011) je možné nadviazať na potrebu myšlienky Platóna, ktorý sa vo svojej filozofii zaoberal myšlienkou vytvorenia ideálneho mesta/obce. Tieto by podľa neho mali normálne fungovať len v tom prípade, ak sa budú riadiť zákonnou úpravou. Platón sa v rámci svojej filozofie pokúšal vytvoriť ideálny model obce no jeho myšlienky nezískali veľa sympatií. Mnohí ho vnímali ako predobraz totalitnej spoločnosti.

Za posledné desaťročia sa s potrebou riešenia „ideálnej obce/mesta“ v rámci členských štátov Európskej únie vysporiadali štáty rôzne.

Členské štáty Európskej únie postupne prechádzali/prechádzajú transformáciou verejnej správy, v rámci ktorej dochádza k zefektívňovaniu vykonávania verejných služieb v obciach/mestách.

Výnimkou neboli ani severské štáty, a to konkrétne Fínsko či Dánsko, ktorých ekonomika, konkurencieschopnosť, inovatívnosť, či vysoká úroveň organizovania, radia tieto štáty na popredné priečky v rámci Európy a súčasne sveta. (Veľvyslanectvo SR v Dánsku, 2019)

Systém verejnej správy v nich prešiel zmenou, ktorú Kováčová (2016) považuje za inšpiratívnu a príkladnú pre mnohé členské štáty Európskej únie.

Územné jednotky miestnej samosprávy vo Fínskej republike sú špecifické výraznými veľkostnými disparitami (napr. obec Kaskinen – 1 304 obyvateľov vs. Helsinki cca 626 000 obyvateľov). Municipality majú významnú úlohu z hľadiska disponovania širokým okruhom kompetencií, vrátane územného plánovania a stavebného poriadku. (Kováčová, 2016) V roku 1970 bolo počet samosprávnych jednotiek vo Fínsku 518. (Černěňko et al., 2017)-

Tento počet bol však postupne znižovaný. Dôvodom bolo riešenie problémov súvisiacich s možnosťou poskytovania kvalitnejších služieb či ich financovaním, avšak aj starnutie pracovnej sily a sklonu obyvateľstva k vnútornej migrácii. Zmeny nastali v rámci – projektu (reformy) reštrukturalizácie miestnej správy pod názvom „PARES“ (Project to Restructure Local Government and Services), ktorý bol pripravovaný od roku 2005 a plnohodnotne implementovaný v roku 2007. (Kováčová, 2016)

Išlo o najrozsiahlejší projekt (reformu) miestnej samosprávy vo Fínsku od roku 1989. (Pentti Meklin & Marianne Pekola-Sjöblom et al., 2013)

Reforma mala za cieľ preskúmanie procesu pridelenia a redistribúcie právomocí medzi centrálnou a miestnou správou tak, aby mali na zabezpečovanie verejných služieb (svojich kompetencií) k dispozícii silnú finančnú základňu. (Blöchliger, Hansjörg – Camila, Vammalle, 2012).

Zavedenie reformy PARES bolo orientované na „posilnenie a zabezpečenie vyššej produktivity činností miestnej samosprávy“, a to prostredníctvom: zlučovania obcí, vytvorenie spádových oblastí (obcí s rozšírenou pôsobnosťou), zvýšenia spolupráce medzi obcami, z dôvodu, že niektoré obce nedokázali z objektívnych dôvodov vykonávať na plnohodnotnej úrovni služby pre obyvateľstvo. (Kováčová, 2016)

Obce sa zlučovali dobrovoľne (najmä tie, ktoré mali počet obyvateľov menej ako 20 tisíc a problém so zabezpečením kompetencií). (Černěňko et al. 2017)

Znižovanie počtu obcí vo Fínsku však nastalo už aj pred rokom 2007, konkrétne v roku 2001 došlo k znižovaniu počtu obcí na 452 a v roku 2005 na 432. (Blöchliger, Hansjörg – Camila, Vammalle, 2012).

Pentti Meklin & Marianne Pekola- Sjöblom et al. (2013) ďalej uvádzali, že v roku roku 2007 bol počet municipalít vo Fínsku 416, v roku 2009 presne 348, v roku 2011 – 336 a napokon v roku 2013 ich bolo 320.

Kováčová (2016) následne konštatuje, že municipalizácia vo Fínsku pokračovala aj ďalej. Počet municipalít vo Fínsku sa v roku 2015 znížil na 317 a v roku 2016 na 313. Podľa posledných údajov (rok 2018) je vo Fínsku 311 obcí.

Podobne, ako Fínsko malo aj Dánsko v minulosti problém týkajúci sa veľkého počtu obcí. V súčasnosti, ako uvádza Klimovský (2010) je však Dánsko vnímané ako príklad usporiadanej územnej samosprávy. Tento stav si však vyžadoval dlhé časové rozpätie. Išlo o prelínanie troch

administratívnych reforiem v priebehu 50 rokov. Cieľom reforiem bolo zníženie počtu obcí „kvôli neschopnosti najmenších obcí zabezpečovať pre svojich obyvateľov relevantný objem služieb“.

Počiatkový počet obcí v Dánsku, ktorý sa postupne znižoval, bol v roku 1958 presne 1 388. V tomto štáte však nastala situácia, že pod myšlienkou hrozieb a sankcií mala krajina 1 rok na to, aby sa jej obce dobrovoľne zlúčili, potom dochádzalo k zlučovaniu v zmysle zákona. Išlo o tzv. „Štrukturálnu reformu“.

Do roku 2006 sa počet obcí znížil na 270 (Klimovský, 2010), v súčasnosti ich už však je len 98 (Nižňanský, 2018)

Autor ďalej konštatuje, že podmienkou pre obce je, že musia mať minimálne 20 000 obyvateľov (do budúca 30 000 obyvateľov), v prípade, že nie, musia preukázať dohodu uzatvorenia spolupráce s inou obcou na zabezpečenie plnohodnotného vykonávania služieb pre obyvateľstvo.

„Poznatky z komunálnych reforiem anglosaských a škandinávskych krajín vnímame ako príklady dobrej praxe, ale je potrebné rešpektovať osobitosti systému verejnej správy na Slovensku“. (Šebová, 2012)

Okrem Fínska či Dánska k reforme verejnej správy postupne došlo aj v Českej republike.

Česká republika, podobne ako pred reformou verejnej správy vo Fínsku či Dánsku, bola nútená riešiť rozdrobenosť územia, ktoré pozostávalo z 6 254 obcí. (Klimovský, 2010)

Problémom v ČR bolo, že malé obce nedokázali plnohodnotne vykonávať služby/kompetencie pre občanov. Medzi obcami však nedošlo k municipalizácii/amalgamizácii.

Reforma v ČR mala docieľiť maximalizáciu skvalitnenia a modernizáciu výkonu verejnej správy a zároveň priblížiť verejnú správu bližšie k občanovi. Základným krokom reformy bol prenos kompetencií okresných úradov na obce, konkrétne obce s rozšírenou pôsobnosťou. Ministersvo vnútra ČR reformou garantovalo: 1. reformu územnej samosprávy (v rámci, ktorej sa presne určilo, čo bude kto vykonávať), 2. modernizáciu ústrednej správy a 3. zvýšenie efektivity ako celku vo verejnej správe.

V Českej republike bol prijatý zákon č. 313/2002 Sb., ktorým sa zmenil zákon č. 128/2000 Sb. o obciach, a súčasne zákon č. 314/2002 Sb. o ustanovení obcí s povereným obecným úradom a stanovení obcí s rozšírenou pôsobnosťou, v platnom znení. (Marišová et al., 2019)

Týmto zákonom v ČR dochádza k tzv. kategorizácii obcí, prostredníctvom ktorej právomoci, ktoré mala pôvodne každá jedna obec, boli určené len tým obciam, ktoré mali na vykonávanie určitej kompetencie podmienky.

Černěno (2017) uvádza rozdeľovanie právomocí obcí medzi obce I. (obce, ktoré majú povinnosť zabezpečovať všetky originálne kompetencie plynúce zo zákona č. 128/2000 Sb. o obciach v platnom znení), II. (s povereným obecným úradom) a III. (s rozšírenou pôvodnosťou – tieto majú najviac kompetencií) kategórie.

Na základe uvedeného podľa Ministerstva pro místní rozvoj ČR (2019) a Měst a obcí online – Mool (2019) je v ČR 6 254 obcí (obce I. kategórie) a následne 388 obcí (II. kategórie) a 205 obcí (III. kategórie). Zákonem stanovené obce II. a III. kategórie majú povinnosť vykonávať pre ostatné obce (ktoré podne spadajú) kompetencie, ktoré im boli pridelené.

Slovenská republika ako samostatný štát municipalizáciou/amalgamizáciou (ako napr. Fínsko či Dánsko) alebo kategorizáciou obcí, ako Česká republika neprešla. Na základe uvedeného počet obcí na Slovensku za posledné roky skôr rastie ako klesá, pričom obce, ako už v minulosti uviedol (Slavík – Grác - Klobučník, 2010) vznikajú chaoticky a nekontrolovane.

Postavenie každej obce bez ohľadu na jej veľkosť je na jednej strane zákonom jednotné (zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení), no na strane druhej možno konštatovať, že z pohľadu kvalifikačného a finančného neracionálne a problémové. Uvedené je potrebné v podmienkach Slovenskej republiky riešiť. (Žárska – Šebová, 2005)

Pokiaľ problém rozdrobenosti územia vyriešili v iných európskych štátoch, (napr. ktoré sme spomínali) Slovensko by nemalo byť výnimkou.

Slovenská republika by sa však podľa nášho názoru a už realizovaného výskumu v rámci výstupov publikácií: Lichnerová – Marišová (2020)¹ či Lichnerová – Marišová (2020)² mohla skôr orientovať riešením reformy verejnej správy súvisiacej so zabezpečovaním kompetencií na úseku stavebného poriadku v zákonom stanovených sídlach obcí, ktoré ich budú pre ostatné obce vykonávať.

Kvalitatívnym výskumom realizovaným v rámci výberového súboru obcí, konkrétne Nitrianskeho a Košického kraja sme prostredníctvom riadených rozhovorov s predstaviteľmi týchto obcí zisťovali názor na súčasné vykonávanie tejto kompetencie.

Predstavitelia obcí sú toho názoru, že obce (najmä malé) nemajú dostatočné možnosti na to, aby dokázali plnohodnotne vykonávať kompetenciu na úseku stavebného poriadku. Zákon č. 50/1976 Zb. – stavebný zákon v platnom znení, presne určuje požiadavky na kvalifikačné predpoklady zamestnanca stavebného úradu. Problémom však je, že požiadavky sú neúmerne platovému ohodnoteniu týchto zamestnancov a hlavne reálnej možnosti obcí ich z finančných prostriedkov, ktoré obciam prináležia zo štátneho rozpočtu na výkon prenesených kompetencií zabezpečiť.

V zmysle stavebného zákona, zamestnanec pre výkon kompetencie na úseku stavebného poriadku musí spĺňať kvalifikačný predpoklad: vysokoškolské vzdelanie v obore a mať 3 ročnú prax v odbore resp. stredoškolské vzdelanie a 5 ročnú prax v odbore, pričom taktiež musí realizovať kvalifikačnú skúšku.

V rámci názorov zistených kvalitatívnym výskumom taktiež možno konštatovať, že právnické vzdelanie zamestnanca je pre danú pozíciu vítané. Mnohé obce však takéhoto zamestnanca nedokážu zaplatiť.

Súčasnú riešenie tejto situácie v podmienkach SR je spolupráca obcí na základe zmluvy, ktorá im je umožnená v zmysle §20 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení. Problémom však je, že ide iba o dobrovoľnú spoluprácu a často dochádza k chaotickému vytváraní spoločných stavebných úradov, čo uvádza aj NKU (2015).

Tu vidíme potrebu zmeny. Efektívnejší výkon kompetencií (kompetencie na úseku stavebného poriadku), ale do budúcnosti aj iných kompetencií by bolo možné v podmienkach SR realizovať zákonnou úpravou.

V Dánsku mali obce možnosť si prvotne vybrať obce, s ktorými budú spolupracovať a vykonávať kompetencie pričom došlo k ich municipalizácii a tie, ktoré sa nedohodli, boli určené zákonom. V Českej republike reformou verejnej správy došlo k riešeniu rozdrobenosti územia samosprávy zákonom stanovenou kategorizáciou obcí.

Ako inšpiráciu pre Slovensko navrhujeme reformu verejnej správy na úrovni územnej samosprávy na Slovensku, a to stanovením sídiel obcí, ktoré budú pre ostatné obce zabezpečovať vykonávanie prenesených kompetencií na základe novoprijatého zákona.

Myšlienku municipalizácie/amalgamizácie obcí na Slovensku vidíme nereálne.

Prechodom kompetencií z orgánov štátnej správy na samosprávne jednotky okrem kompetencie na úseku stavebného poriadku, prešla v roku 2003 aj kompetencia na úseku matriky.

V tomto prípade bol prijatý zákon č. 154/1994 Z. z. o matrikách. Zákon presne určuje sídla matričných úradov, ktoré Vyhláška 529/2001 Z. z. dopĺňa o presne stanovené územné obvody matričných úradov, ktoré presne stanovujú obce/mestské časti do nich spadajúce.

Takýto systém zefektívnenia výkonu kompetencie na úseku stavebného úradu (a do budúcnosti aj iných prenesených kompetencií) navrhujeme v podmienkach Slovenskej republiky.

Už autori ako Mederly et al. (2019) či Černěnko et al. (2017) v minulosti načrtli túto myšlienku. Myšlienku týkajúcu sa stanovenia sídiel stavebných úradov zákonom, a to konkrétne už podľa existujúcich sídiel matričných úradov.

Mederly et al. (2019), konštatujú, že už v čase schvaľovania návrhu kompetenčného zákona sa v parlamente vyskytli návrhy ísť v prípade vykonávania kompetencie na úseku stavebného poriadku totožnou cestou ako v prípade matrik. Zákonom. Autori sú toho názoru, že pravdepodobne z dôvodu „nejasných“ politických dôvodov k takejto úprave nedošlo.

V zmysle súčasného Programového vyhlásenia vlády SR na roky 2020-2024 je možné očakávať zmenu vo fungovaní verejnej správy, ktorá by mohla byť spojená aj s výkonom prenesených kompetencií, a teda, aj zabezpečovaním kompetencie na úseku stavebného poriadku. Na Úrade Vlády SR je cieľom vytvoriť odbornú vládnu Komisiu zaoberajúcu sa štrukturálnou reformou verejnej správy. Úlohou tejto Komisie bude návrh jej kompletnej zmeny (reformy).

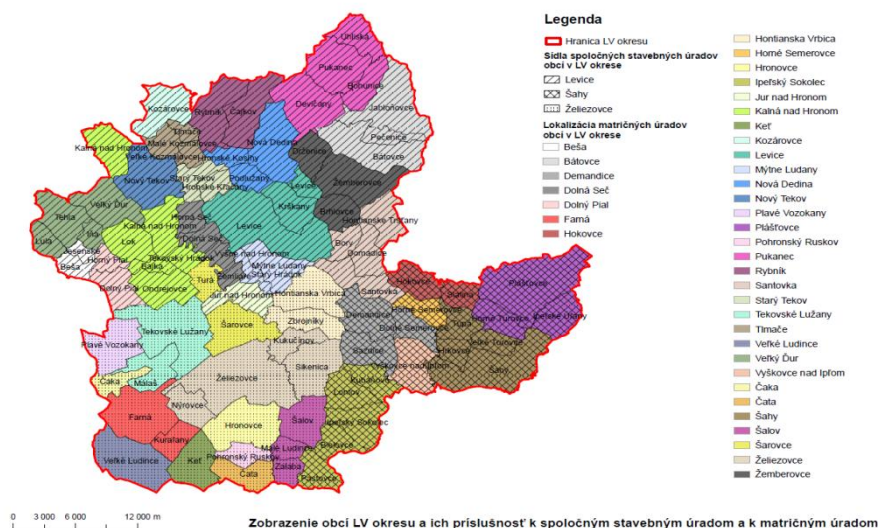
Naším článkom navrhujeme zmenu legislatívy, ktorá by sa dotkla najmä výkonu kompetencie na úseku stavebného poriadku.

Do novo pripravovaného znenia stavebného zákona navrhujeme zapracovať stanovenie presne vymedzených sídiel stavebných úradov podľa súčasných sídiel matričných úradov.

Nasledujúce obrázky 1 a 2 graficky znázorňujú, ako by reálne vyzeralo vykonávanie kompetencie na úseku stavebného poriadku v súčasných sídlach matričných úradov, ktoré by boli súčasne sídlami spoločných stavebných úradov.

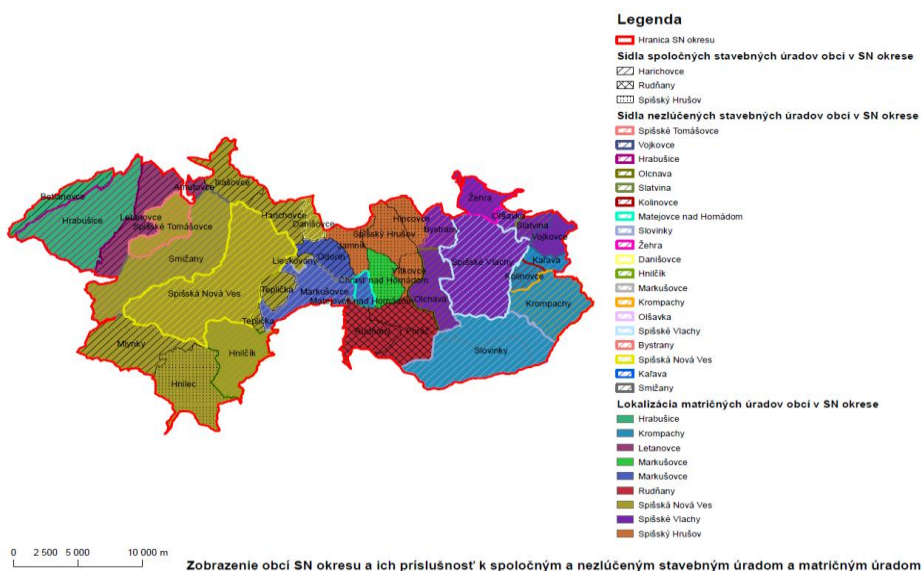
Ako príklad uvádzame okres Levice za NR kraj (Obrázok 1) a Spišská Nová Ves za KE kraj (Obrázok 2).

Obrázok 1: Sídlia stavebných úradov podľa súčasných sídel matričných úradov (okres Levice)



Zdroj: vlastné spracovanie pomocou programu GIS, 2020

Obrázok 2: Sídlia stavebných úradov podľa súčasných sídel matričných úradov (okres Spišská Nová Ves)



Zdroj: vlastné spracovanie pomocou programu GIS, 2020

Legislatívne stanovenie územných obvodov matričných úradov vnímame efektívnejšie ako chaotické vytváranie spoločných stavebných úradov, čo potvrdzuje aj NKU (2015).

ZÁVER

Reformy verejnej správy, ktorá zvýšili efektívnosť výkonu verejných služieb vo Fínsku, Dánsku či v Českej republike, sú inšpiráciou pre reformu verejnej správy na úrovni územnej samosprávy aj v podmienkach Slovenskej republiky.

Na Slovensku v rámci Komunálnej reformy, ktorá začala od roku 2000 (Nižňanský et al., 2009) boli navrhnuté riešenia na zníženie vysokého počtu obcí, avšak z viacerých, najmä politických dôvodov, zákonodarca neakceptoval municipalizáciu/amalgamizáciu.

Česká republika už zákonnou úpravou zrealizovala kategorizáciu obcí a podľa nášho návrhu Slovenská republika by mala zákonom stanoviť sídla obcí, ktoré dokážu plnohodnotne vykonávať prenesené kompetencie (po stránke personálnej a zároveň finančnej).

Reálne riešenie efektívnejšieho vykonávania prenesenej kompetencie na úseku stavebného poriadku v podmienkach Slovenskej republiky vidíme v novej zákonnej úprave – stanovením sídiel stavebných úradov podľa súčasných sídiel matričných úradov (ktoré už sú stanovené zákonom č. 154/1994 Z.z. v platnom znení). Kompetencia na úseku stavebného poriadku by bola vykonávaná pre obce, ktoré by patrili pod zákonom stanovené sídla stavebného úradu (spoločného stavebného úradu). Samozrejme kompetencia na úseku stavebného poriadku by bola vykonávaná nezávisle (hlavne po stránke personálnej) od kompetencie na úseku matriky. S týmto návrhom, ešte pred prijatím zákona č. 416/2001 Z. z. v platnom znení, prišli autori ako Mederly et al. či Černěnko et al.

Zákonom stanovený model vytvárania sídiel stavebných úradov podľa súčasných sídiel matričných úradov by pozitívne vplýval na usporiadanosť a výkon kompetencie na úseku stavebného poriadku v rámci Slovenskej republiky.

Kvalitatívnym výskumom výberového súboru obcí Nitrianskeho a Košického kraja v SR sme identifikovali, že obce majú problém s personálnym zabezpečením vykonávania kompetencie na úseku stavebného poriadku. Neochota zamestnancov pracovať na pozícii zamestnanca stavebného úradu súvisí s nedostatočným finančným zabezpečením tejto kompetencie. Malé obce často nedisponujú dostatočnou finančnou základňou na to, aby dokázali kvalifikovaného zamestnanca stavebného úradu zaplatiť.

Nami prezentovaný nový zákonom stanovený model vytvárania sídiel stavebných úradov podľa súčasných sídiel matričných úradov by reálne znížil počet „stavebných úradov“ v SR, nakoľko v zmysle zákona č. 50/1976 Zb. v platnom znení je stavebným úradom každá jedna obec bez ohľadu na jej veľkosť.

Uvedený model navrhujeme zapracovať do plánovaného novo pripravovaného znenia stavebného zákona, ku ktorého vytvoreniu sa v rámci svojho Programového vyhlásenia zaviazala súčasná vláda.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- BLÖCHLIGER, HANSJÖRG – CAMILA, VAMMALLE. 2012. *Finland: Restructuring local government and services*. In: *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*. OECD Publishing. [online], [cit. 25/5/2020]. Dostupné na internete: <<https://dx.doi.org/10.1787/9789264119970-9-en>>
- ČERNĚNKO, T. – HARVAN, P. – KUBALA, J. 2017. *Skrytý poklad v samospráve*. [online], [cit. 27/5/2020]. Dostupné na internete: <<https://www.mfsr.sk/files/archiv/priloha-stranky/19968/70/Skryty-poklad-samosprave.pdf>>
- JASAŇOVÁ, K. 2007. *Verejná správa v niektorých krajinách Európskej únie*. In: *Scientific Papers II.: sborník vědeckých prací University Pardubice. Fakulta ekonomicko-správní. Pardubice: Univerzita pardubice, Fakulta ekonomicko-správní. s. 1-4. ISBN 978-80-7194-936-7*. [online], [cit. 14/4/2020]. Dostupné na internete: <<https://dk.upce.cz/bitstream/handle/10195/32446/CL642.pdf;jsessionid=39A4C7D65F44D6549F5955BBADD2D153?sequence=1>>
- KLIMOVSKÝ, D¹. 2010. *Samosprávy v EÚ Dánsko*. [online], [cit. 25/5/2020]. Dostupné na internete: <https://www.researchgate.net/publication/236876916_Samosprava_v_Dansku>

- KLIMOVSKÝ, D. 2010². *Samosprávy v EÚ Česká republika*. In: Územná samospráva. s. 32-37. [online], [cit. 11/9/2020]. Dostupné na internete: <https://archiv.vlada.gov.sk/krajina/data/att/24361_subor.pdf>
- KLIMOVSKÝ, D. 2010². *Samosprávy v EÚ Česká republika*. In: Územná samospráva. s. 32-37. [online], [cit. 11/9/2020]. Dostupné na internete: <https://archiv.vlada.gov.sk/krajina/data/att/24361_subor.pdf>
- KOVÁČOVÁ, S. 2016. *Reštrukturalizácia a lokálna konfigurácia fínskej miestnej samosprávy*. [online], E-polis.cz, 21. leden 2016 [cit. 25/5/2020]. Dostupné na internete: <<http://www.e-polis.cz/clanek/restrukturalizacia-a-lokalna-konfiguracia-finskej-miestnej-samospravy.html>> ISSN 1801-1438.
- LICHNEROVÁ, I. - MARIŠOVÁ, E. 2020¹. *Kompetencie obcí na úseku stavebného poriadku v SR - nutnosť novej legislatívnej úpravy*. In: Sociálne vedy z perspektívy mladých vedeckých pracovníkov. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda. (2020), s. 206--217. ISBN 978-80-8105-961-2.
- LICHNEROVÁ, I. – MARIŠOVÁ, E. 2020². *Financovanie výkonu štátnej správy na úseku stavebného poriadku a matriky, preneseného na samosprávne jednotky: Nitriansky a Košický kraj*. In: Dni študentov manažmentu a ekonómie 2020. Bratislava: Univerzita Komenského. (2020), s. 61-73. ISBN 978-80-223-4993-2
- MARIŠOVÁ, E. - LICHNEROVÁ, I. - MALATINEC, T. - FANDEL, P. 2019. *Výkon kompetencií obcí na úseku stavebného poriadku v SR a ČR po reforme verejnej správy = The performance of municipal competence in the building order sector in the Slovak Republic and in the Czech Republic after the reform of public administration*. In: *Regionální rozvoj mezi teorií a praxí*. 8, 2 (2019), s. 32--78. ISSN 1805-3246.
- MEDERLY, P. et al. 2019. *Výkon a financovanie prenesených kompetencií*. Bratislava: Zmos - Národný project Modernizácia miestnej územnej samospráv. 130 s. [online]. [cit. 20/8/2020]. Dostupné na internete: <https://npmodmus.zmos.sk/download_file_f.php?id=1193191>
- MĚSTA A OBCE ONLINE – MOOL. 2019. *Úradní deska a weby měst a obcí. Kraje ČR*. [online]. [cit. 13/7/2020]. Dostupné na internete: <<http://mesta.obce.cz/>>
- MICHALOVIČ, P. 2011. *Mesto vo filozofii*. Bratislava: UK. Recenzie: Filozofia Roč. 66. č. 7. [online], [cit. 11/9/2020]. Dostupné na internete: <<http://www.klemens.sav.sk/fiusav/doc/filozofia/2011/7/713-717.pdf>>
- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. 2019. *Srovnání kraje s Českou republikou*. [online]. [cit. 13/7/2020]. Dostupné na internete: <<http://www.risy.cz/cs/krajske-ris/pardubicky-kraj/kraj/>>
- NIŽŇANSKÝ, V. et al. 2009. *Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku*. Piešťany: Komunálne výskumné a poradenské centrum, n. o. [online], [cit. 11/9/2020]. Dostupné na internete: <http://www.komunal.eu/images/pdf/Model_komunalnej_reformy_na_Slovensku.pdf>
- NIŽŇANSKÝ, V. et al. 2015. *Tretia etapa decentralizácie verejnej správy na Slovensku*. Bratislava: Wolters Kluwer. 232 s. ISBN 978-80-8168-137-0
- NIŽŇANSKÝ, V. 2018. *Komunálna reforma v Dánsku*. Piešťany: Komunálne výskumné a poradenské centrum, n. o. [online], [cit. 11/9/2020]. Dostupné na internete: <http://www.komunal.eu/images/pdf/Komunalna_reforma_v_Dansku.pdf>
- NKÚ. 2015. *Predbežná štúdia ku kontrolnej akcii - Kontrola procesu samointegrácie menších obcí SR (Z-006739/2013/1070/CMA)*. 95 s. [online]. [cit. 13/7/2020]. Dostupné na internete: <<https://www.nku.gov.sk/documents/10157/1153463/Predbe%C5%BEn%C3%A1+%C5%A1t%C3%BADia+Samointegr%C3%A1cia+men%C5%A1%C3%ADch+obc%C3%AD+SR.>>>
- PENTTI MEKLIN & MARIANNE PEKOLA-SJÖBLOM et al. 2013. *The reform to restructure municipalities and services in Finland: A research perspective*. Evaluation Research Programme ARTTU Studies No. 23. Helsinki: Association of Finnish Local and Regional Authorities. 75 p. ISBN 978-952-293-051-4
- Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na roky 2016-2020*. [online]. [cit. 8/9/2020]. Dostupné na internete: <https://www.vlada.gov.sk//data/files/6483_programove-vyhlasenie-vlady-slovenskej-republiky.pdf>

- Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na roky 2020-2024*. [online]. [cit. 8/9/2020]. Dostupné na internete: <<https://www.mpsr.sk/programove-vyhlasenie-vlady-slovenskej-republiky-na-obdobie-rokov-2020-2024/800-17-800-15434/>>
- PROVAZNÍKOVÁ, R. 2015. *Financování měst, obcí a regionů*. Praha: Grada Publishing. 3. aktualizované a rozšířené vydání. 288 s. ISBN 978-80-247-5921-0. [online], [cit. 27/5/2020]. Dostupné na internete: <<https://books.google.sk/books?id=QsQyCwAAQBAJ&pg=PA23&lpg=PA23&dq=po%C4%8Det+municipal%C3%ADt+vo+f%C3%ADnsku&source=bl&ots=qWNRG0nr1e&sig=ACfU3U3S1FSI7jLYuyZ8SH49IQmJDrQzGA&hl=sk&sa=X&ved=2ahUKEwiH4-6K-dPpAhUvREEAHdZbDuEQ6AEwBHoECAkQAQ#v=onepage&q=po%C4%8Det%20municipal%C3%ADt%20vo%20f%C3%ADnsku&f=false>>
- SLAVÍK, V. – GRÁC, R. – KLOBUČNÍK, M. 2010. *Reflexia k problematike fungovania spoločných obecných úradov v Slovenskej republike*. In: *Geographia Cassoviensis IV*. 2/2010. [online]. [cit. 3/9/2020] Dostupné na internete: <https://www.researchgate.net/publication/266514122_Reflexia_k_problematike_fungovania_spolocnych_obecných_úradov_v_Slovenskej_republike>
- ŠEBOVÁ, M. et al. 2012. *Aktuálne koncepty ekonomiky a riadenia samospráv*. Košice: TUKE – Ekonomická fakulta. 184 s. ISBN 978-80-553-1264-4. [online], [cit. 11/9/2020]. Dostupné na internete: <https://www.researchgate.net/publication/263853095_AKTUALNE_KONCEPTY_EKONOMIKY_A_RIADENIA_SAMOSPRAV>
- UNITED NATIONS. 2020. *Member States*. United Nations. [online], [cit. 14/4/2020]. Dostupné na internete: <<https://www.un.org/en/member-states/index.html#gotoV>>
- ÚRAD VLÁDY SR. 2020. Základné údaje SR. [online]. [cit. 8/9/2020]. Dostupné na internete: <https://www.vlada.gov.sk//index.php?cms_location=slovensko>
- VEĽVÝSLANECTVO SR V DÁNSKU. 2019. *Ekonomická informácia a teritóriu*. [online], [cit. 25/5/2020]. Dostupné na internete: <<https://www.mzv.sk/documents/727277/620840/D%C3%A1nsko+-+ekonomick%C3%A9+inform%C3%A1cie+o+terit%C3%B3riu+2019>>
- ŽÁRSKA, E. - ŠEBOVÁ, M. 2005. *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky - otvorené otázky: zborník*. Bratislava: Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja NHF EU, 2005. ISBN 80-89149-06-5.

REFORMA VEREJNEJ SPRÁVY Z POHLĎADU POLITOLÓGIE A TEÓRIE VEREJNEJ SPRÁVY

doc. PhDr. Mária Adamcová, PhD.⁹

Abstract

Public administration reform is a professional issue. The paper deals with its interpretation from the point of view of two scientific disciplines, political science and public administration theory. The aim is to find what the intersections of their interpretation are. At the same time, determine what is typical and important for political science and what for public administration.

KEY WORDS: *political science, public administration, reform, differences*

ÚVOD

Pri politologickej analýze reformy verejnej správy je potrebné položiť v úvode dve dôležité otázky. Prvá je o intelektuálnom pôvode analýzy politiky ako metódy pre štúdium a pochopenie verejnej správy. Druhá otázka je otázka o samostatnej podstate verejnej správy, jej reforme z hľadiska politológie.

Odpoveď na prvú otázku je spojená s ponímaním politiky v zmysle schopnosti nachádzať efektívne formy spravovania spoločnosti, ktoré majú svoju odbornú stránku a demokratickú stránku vyjadrenú mierou účasti jednotlivých členov spoločnosti na tvorbe a kontrole politiky.

Druhá otázka je zameraná na spôsob organizácie a spravovania spoločnosti. Pre spoločnosť zorganizovanú v podobe právneho a demokratického štátu platí základný princíp oddelenia výkonnej moci od zákonodarnej a súdnej. Toto delenie je označované ako horizontálne, na rozdiel od vertikálneho, ktoré spočíva v rozdelení jednotlivých moci vo vnútri štátu do úrovni daných územným členením. Usporiadanie verejnej správy z politologického hľadiska je spojené s obidvoma del'bami, ktoré výrazne ovplyvňujú rozdelenie verejnej správy na štátnu správu, samosprávu a verejnoprávne korporácie.

Verejná správa z pohľadu politológie vo svojej vlastnej podstate predstavuje správu verejných záležitostí, ktorá sa realizuje ako prejav výkonnej moci v štáte. Pre túto výkonnú moc je pritom charakteristické, že ide predovšetkým o verejnú moc. Verejná moc, ktorej výkon predstavuje práve verejná správa sa delí na moc štátnu a zostávajúcu verejnú moc. Táto zostávajúca verejná moc, ktorá je štátom v príslušnom rozsahu zverená subjektom neštátneho charakteru, vo svojej podstate k samosprávnemu obhospodarovaniu do úvahy prichádzajúcich verejných záležitostí, je však od nej v istom zmysle odvodená a nemôže s ňou byť v rozpore. V tomto zmysle má i táto verejná moc základ v štátnej moci, má s ňou určité spoločné znaky, prejavuje sa ako decentralizovaná verejná moc, ktorej subjekty spoločne so štátnou mocou spolu zabezpečujú správu štátu, resp. predstavujú v štáte verejnú správu. Jedná sa o samosprávne inštitúcie a o samosprávnú verejnú moc. Súčasná verejná správa je charakteristická predovšetkým tým, že dochádza k premiestňovaniu a umiestňovaniu funkcií alebo nových inštitúcií správy. Pri analýze týchto procesov môžeme zaznamenať premiestňovanie funkcií v rámci ústrednej štátnej správy na nižšie stupne štátnej správy, alebo zo štátnej správy na územnú samosprávu, alebo vyčleňovanie funkcií štátnej správy a ich premiestňovanie do rámca verejnoprávnych korporácií. Popri týchto procesoch prebiehajúcich vo verejnej správe sa uskutočňuje aj proces umiestňovania originálnych funkcií do rámca novovzniknutých inštitúcií verejnej správy. K vzniku nových funkcií verejnej správy a premiestňovaniu jednotlivých funkcií dochádza aj pod vplyvom vonkajších procesov spojených s členstvom v medzinárodných štruktúrach a plnením si záväzkov voči požiadavkám kladeným na členské štáty. Všetky tieto procesy a zmeny bývajú

⁹ Fakulta verejnej správy, UPJŠ v Košiciach, Popradská 66, 040 11 Košice, maria.adamcova@upjs.sk

označované ako reforma, alebo sú podľa politológie obsahom reformy verejnej správy. Sú veľmi často spájané s procesmi centralizácie a decentralizácie. Centralizácia je spravidla nutnou reakciou na neporiadok a jej sprievodným javom je cielené koncentrácia moci. Naopak decentralizácia v reforme verejnej správy v sebe zahŕňa tieto aspekty:

- vymedzenie územných jednotiek, s ktorými sa nakladá nielen ako s časťami štátneho územia, ale tiež ako s územím spravovaným miestnou správou,
- určenie, aké záujmy reprezentované miestnou vládou budú rešpektované centrom,
- vytvorenie predpokladov pre to, aby miestne orgány mohli byť tvorené a obsadzované demokratickými procedúrami,
- zaručenie právnej integrity miestnych vlád, ich účinná súdna ochrana.

Decentralizácia, ktorá sa spája so snahou spravovať veci verejné lepšie, dôkladnejšie, či po svojom je sprevádzaná dekoncentráciou moci. Vertikálna dekoncentrácia je založená na delegácii kompetencii v rámci hierarchickej organizačnej sústavy verejnej správy, môže kopírovať logiku územného delenia štátu, alebo sídelnej štruktúry. Zároveň môže vyvolávať potrebu koordinovať činnosti rôznych úradov regionálneho alebo miestneho územného celku. Otvára sa tak možnosť vytvárať sieť rôznych úradov a ovplyvňovať ich činnosť. Tento typ koordinovanej vertikálnej dekoncentrácie býva ľahko zamieňaný s decentralizáciou. Politológia vidí medzi decentralizáciou a dekoncentráciou zásadný rozdiel. Dekoncentrácia vedie rozhodovací proces, vytvára poriadok, podľa ktorého sa v rámci organizačnej pyramídy jej jednotky podieľajú na rozhodovacej právomoci, naproti tomu decentralizácia je výrazom práva a schopnosti vykonávať určitú časť verejnej správy ako svoju vlastnú správu, ako samosprávu.

Politologický príspevok k reforme verejnej správy by nebol úplný keby nezaznamenal radikálnu zmenu v uznaní občanov a verejnosti ako partnerov verejnej správy. Obsahom tohto záznamu je niekoľko faktov, ktoré k tomu prispeli:

1. rast počtu inštitúcií a rozsahu verejnej správy,
2. demokratický charakter štátu, ktorý mení vzájomný vzťah verejnej správy a občianskej spoločnosti,
3. zmena pohľadu na demokratické procedúry (napr. voľby),
4. zmierňovanie vzťahov medzi verejným a súkromným sektorom,
5. rastúce náklady na verejný aparát, nutnosť zvýšiť jeho produktivitu
6. zmena politickej kultúry.

V demokratických štátoch rastie snaha o integráciu verejnosti do politických procesov a schopnosti verejnej správy pozitívne reagovať na očakávania občanov. Posilnenie vzťahu verejná správa-občan, umožní prístup občanov k informáciám a ich aktívnej účasti v politických procesoch. Vláda má úžitok z aktívnych občanov a dynamickej občianskej spoločnosti a preto musí ako centrálna úroveň verejnej správy uľahčovať prístup k informáciám a zvyšovať občianske povedomie. Zamerať svoje aktivity na posilnenie vzdelávania a výchovy občanov a podporovať ich kapacity pre prospech štátu. Informačná demokracia a rozvoj informačných systémov vo verejnej správe sú dve oblasti, ktoré patria do obsahu reformy verejnej správy z pohľadu politológie.

Teória verejnej správy pod reformou rozumie zavedenie a realizáciu dôležitých zmien, prebudovanie a pretváranie verejnej správy s cieľom zlepšenia inštitucionálneho usporiadania, ktoré je garanciou moderného poskytovania služieb občanom v meniacich sa podmienkach. Ale aj zlepšovanie, reorganizácia a zavádzanie nových postupov na základe teoretického poznania a praktických skúseností. Za základné ciele reformy verejnej správy sa spravidla považujú:

- neustále zlepšovanie fungovania verejnej správy,
- budovanie a posilňovanie demokracie a občianskej spoločnosti.

K tomu, aby reforma verejnej správy prebiehala úspešne je potrebné formulovať podmienky, ktoré ovplyvňujú priebeh a výsledky reformy. Tieto podmienky sú dané sčasti konkrétnou situáciou a sčasti výsledkom zámerného konania reformátorov a ich politických vodcov. Medzi kľúčové podmienky sa zaraďuje:

- vonkajšie medzinárodné tlaky,
- vnútorná nespokojnosť,
- reformná stratégia,
- mechanizmus usmerňovania reformy,
- spätná väzba a evaluácia.

Vzájomná závislosť miery a rýchlosti aplikácie možných premien vo verejnej správe závisí od viacerých vzájomne súvisiacich predpokladov, ktoré tvoria skupinu vnútorných príčin (faktorov) zmien. Majú základ v politike, odborno-právnej, ekonomickej, manažérskej oblasti a v ďalších oblastiach vzťahov správy. Súvisia s predchádzajúcimi podmienkami a tieto ďalej konkretizujú. Sú to najmä tieto predpoklady reformy:

1. existujúce problémy verejnej správy,
2. kritéria a princípy konštituovania reformy,
3. ciele reformy, ich správnosť obsahová a formálna,
4. nástroje a opatrenia na realizáciu reforiem,
5. schopnosť prekonávať bariéry reforiem správy.

Rozsah a hĺbka problémov verejnej správy, ktoré sa objavujú vo viacerých podobách či stránkach v spoločnosti sa prejavujú a ovplyvňujú v potreby a záujmy občanov, čo sa následne premieta do intenzity a orientácie občanov o riešenie verejných vecí. Vnútorné predpoklady na reformu verejnej správy sú vyvolané predovšetkým týmito spoločenskými skutočnosťami:

- a) prehľbovanie medzinárodnej politickej a ekonomickej integrácie,
- b) požiadavky na decentralizáciu moci a správy,
- c) existencia hospodárskych cyklov a útlmov rastu ekonomiky,
- d) neúčinná podpora konkurencieschopnosti firiem zo strany štátu,
- e) postoje daňových poplatníkov.

a) Medzinárodná integrácia kladie na krajiny európskeho spoločenstva veľké množstvo požiadaviek a povinností, ktoré vyvolávajú zmeny v systéme inštitúcií, procedurálnych javov v regulačných nástrojoch a opatreniach. Požiadavky rôzneho zamerania sú významným faktorom vplyvu na premiestňovanie úloh a funkcií vo vnútri každej členskej krajiny. Ak chce krajina uspieť a plniť tieto požiadavky musí reformovať verejnú správu tak, aby na nedokázala zodpovedne a pružne reagovať a realizovať.

b) Jednou z požiadaviek, ktorá sa objavuje aj zo strany EÚ je decentralizácia moci a správy. Súvisí to hlavne so zabezpečovaním potrieb občanov, službami orgánov verejnej správy, poznávaním vplyvu sociálnych a ekonomických faktorov na správanie cieľových skupín spoločnosti. Výsledkom decentralizácie verejnej správy je formovanie regionálnej a komunálnej politiky. Hlavnou úlohou je pri tom mobilizácia ich potenciálnych zdrojov, konsolidácia územia (regiónov, miest a obcí). V tomto smere sa zvyšuje zodpovednosť verejnej správy a jej administratívy.

c) Na jednej strane musíme konštatovať existenciu pravidelných hospodárskych cyklov, striedanie rozmachu a recesie v ekonomickom rozvoji, na druhej strane tento stav potvrdzuje nadmerný nárast nákladov a výkonov najmä v štátnej správe. Zvyšuje sa počet jej pracovníkov, zvyšujú sa nároky na štátny rozpočet, narastá štátny dlh a rozpočtový deficit. Požaduje sa štátna sanácia nezdravých bankových operácií, rozširujú sa protispoločenské javy, ako korupcia, drogy, pranie špinavých peňazí atď. Rastúca zaťaž štátu vyplývajúca z neúspešných sociálnych programov a z nezamestnanosti, čo vyvoláva diskusie o úlohe štátu v trhovej ekonomike a vyúsťuje do návrhov nových systémov zmien hospodárskej správy štátu. Zároveň je potrebné zdôrazniť, že ekonomický rozvoj už nie je výlučne záležitosťou národných vlád.

d) Viaceré krajiny vynakladajú nemalé prostriedky na podporu konkurencie a na odstraňovanie negatívnych dôsledkov trhu. Po určitom čase sa však ukazuje, že táto podpora je neúčinná a prináša ďalšie sprievodné negatívne javy. Pracovné miesta zanikajú, klesá transparentnosť využívania prostriedkov smerujúcich na podporu konkurencieschopnosti, alebo sú nesprávne použité. Objevuje sa tunelovanie neprimerané odmeny manažérov ale aj pochybenia v účtovníctve. Na programe dňa sú zmarené tendre a zmanipulované výberové konania.

e) Postoje daňových poplatníkov k úrovni výkonu verejnej správy sú značne kritické. Trepezlivosť s daňovými povinnosťami a rôznymi poplatkami je oblasťou veľmi problematickou. Na jednej strane je snaha o presadzovanie a dodržanie daňovej disciplíny a na strane druhej záujem o prísnu kontrolu verejných výdavkov. Ukazuje sa, že problémy prejavované najskôr na jednom, hoci nevýznamnom mieste, postupne prerastajú do šírky a hĺbky zmien, ktoré potom súhrne vyvolávajú nevyhnutnosť reformy, ktorá sa vzťahuje na systémové, ale aj parciálne zmeny v jednotlivých zložkách verejnej správy.

Kritéria vyjadrujú požiadavky a nároky na zvyšovanie hodnoty výkonov správy a zmenu kvality vplyvu činiteľov, ktoré ovplyvňujú správu. Týkajú sa základného obsahu verejnej správy. Zahrnujú

vplyv politických faktorov, ktoré zdôrazňujú požiadavky decentralizácie, vplyv právnych faktorov, pri ktorých sa žiada vyššia transparentnosť a vplyv hospodárskych faktorov, ktoré vyžadujú modernizáciu. Významne sú kritéria delby kompetentnosti medzi jednotlivé zložky verejnej správy.

princípy konštituovania reformy verejnej správy patria:

- a) princíp primátu občana,
- b) princíp spolupráce a kooperácie orgánov verejnej správy,
- c) princíp subsidiarity,
- d) ďalšie princípy (transparentnosť, efektívnosť, racionálnosť, kompetentnosť, kvalita rozhodovania, zvýšenie poskytovania štandardných služieb atď.).

a) Základom demokratickej koncepcie verejnej správy a ako jej rozhodujúci článok sa javí princíp primátu občana. Od primátu občana a jeho výsadného postavenia vo verejnom živote sa odvodzuje viacero významných prvkov starostlivosti o občana. Platí to aj v prípade reformy verejnej správy a to hlavne v tom, že každý reformný krok musí zohľadňovať a rešpektovať konkrétne občianske práva s dôrazom na právo zaručujúce občanovu účasť na rozhodovaní a riadení verejných záležitostí vo všetkých sférach života spoločnosti.

b) V tomto princípe sa reflektuje meritórne chápanie vzťahu podsystemov verejnej správy (štátnej správy, samosprávy a verejnoprávnych korporácií) ich orgánov na jednotlivých úrovniach verejnej správy, ktoré v riadení spoločnosti pôsobia síce autonómne, lež nie nezávisle jeden od druhého. Vecne nesprávne oddeľovanie samosprávy a štátnej správy vychádza z fikcie, že samospráva je priestorom na realizáciu občanov, zatiaľ čo štátna správa uskutočňuje vôľu štátu a je nástrojom štátnej moci. V skutočnosti aj samospráva, aj štátna správa majú identickú základnú úlohu a poslanie: zabezpečovať realizáciu práv občanov, utvárať pre nich dobré podmienky životnej existencie a usilovať sa o rozvoj demokratickej spoločnosti. To, že prístup k uskutočňovaniu tejto úlohy je odlišný a odlišné môžu byť a sú aj metódy, ktoré používajú orgány samosprávy a orgány štátnej správy, nevylučuje, ale naopak vyžaduje ich vzájomnú kooperáciu s presne vymedzenými právomocami a kompetenciami.

c) Podľa princípu subsidiarity sa zvrchovanosť občanov realizuje do tej miery bezprostredne, dokiaľ vláda občanov nepotrebuje pomoc iných samosprávnych či štátnych orgánov. Vyjadruje zároveň stav nezasahovania vyššej autority do vývoja vecí, ak to nie je legitímne a potrebné.

d) Napr. princíp efektívnosti a racionálnosti je dôležitým princípom v prípade procesov riadenia a rozhodovania o smerovaní a obsahu reformy. Musí zohľadňovať intenzitu a vplyv konkrétnych inštitúcií na formovanie spoločenských vzťahov, na pozitívny rozvoj a predovšetkým na zabezpečenie uplatnenia občanov ako suverénnych nositeľov občianskych, politických a sociálnych práv. Zároveň to znamená, že verejná správa bude efektívne a racionálne využívať verejne zdroje plánované na reformné zmeny.

3. Formovanie cieľov reformy vychádza z poznania problémov vo fungovaní verejnej správy, ktoré je potrebné a možné prekonať. Cieľom reformy musí byť utvorenie stabilizovaných podmienok na fungovanie štátu a zároveň účinná implementácia politickej moci. Reforma verejnej správy má splniť cieľ, ktorým je aplikácia zákonov do verejnej správy, pretože reforma verejnej správy sa realizuje práve prostredníctvom množstva legislatívnych krokov. Pri všetkých krokoch musí rešpektovať také usporiadanie správy aby boli zaručené demokratické vzťahy vo vnútri verejnej správy a v spoločnosti.

4. Reforma verejnej správy má zásadný, široký a mimoriadny charakter, ktorý je zabezpečovaný mnohostrannými opatreniami štátu a jeho subjektov. Z toho vyplýva, že existujú hlavne právne, ekonomické, politické, administratívne, informačné a ďalšie nástroje a spôsoby, ktorými možno reformu realizovať.

Napriek svojej rôznorodosti možno nástroje usporiadať do týchto skupín:

- a. direktívy,
- b. opatrenia diskrétného charakteru,
- c. ďalšie opatrenia,
 - a. Direktívy majú záväzný charakter. Vznikajú vo verejnoprávnych procesoch orgánov verejnej správy. Direktívy sú presné a prísne záväzné rozhodnutia a nedávajú priestor na modifikáciu v konaní a plnení úloh (napr. sústava dokumentov vlády, ktoré bývajú prijímané na zabezpečenie reformy).
 - b. Opatrenia diskrétného charakteru tvoria sústavu zákonov o prijatej reforme verejnej správy. Zaraďujeme k nim aj ďalšie zákony, ktoré spresňujú obsah reformy (napr. aj formou noviel) platných zákonov.
 - c. Ďalšie opatrenia zahrňujú hlavne nástroje politického pôsobenia, zamerané na podporu a

realizáciu reformy. Významným predpokladom úspešnej realizácie reformných procesov je utvorenie kvalitného manažmentu na prípravu a implementáciu reformy, zhoda rozhodujúcich politických zoskupení na obsahu priebehu a cieľoch reformy. Dôležitým krokom k úspešnej realizácii reformy je komunikácia s verejnosťou a poskytovanie informácií smerom zhora nadol a opačne.

5. Reforma verejnej správy je veľmi zložitý fenomén. Vznik bariér je preto prirodzeným procesom. Jednotlivé bariéry majú rozdielny charakter, ale to čo majú spoločné je, že spôsobujú problémy pri realizácii reformy verejnej správy (spomaľujú ju, odkláňajú ju od pôvodných zámerov atď.) Na základe dlhodobých skúseností a poznatkov teória verejnej správy zosystematizovala bariéry reformy verejnej správy:

- a) realizácia reformy mešká oproti plánu,
- b) orgánom správy chýbajú kompetencie na výkon reformy,
- c) zdroje rozpočtu reformy sú nedostačujúce,
- d) chýbajú odborníci na nové úlohy,
- e) objavuje sa konflikt medzi záujmami pracovníkov správy a cieľmi reformy,
- f) výsledky reformy sú neisté a nejasné,
- g) prejavuje sa nejednotnosť politických síl, strán a hnutí.

Bariéry reformy sa darí prekonávať po uplynutí určitého času. Ukazuje sa, že reforma verejnej správy má niekoľko aspektov, z ktorých každý je dôležitý (politický, právny, ekonomický, technický, organizačný, administratívny atď.). Ak má byť reforma verejnej správy úspešná musí zohľadňovať každý z nich, čo znamená, že reforma verejnej správy musí mať komplexný charakter. Reforma nie je bežnou organizačnou zmenou, zasahuje celý systém správy štátu, politiku, hospodárstvo, kultúru, administratívu atď. Predovšetkým musia ju odsúhlasiť všetky zainteresované strany, ktorých sa dotýka. V opačnom prípade problémy a bariéry narastajú a môžu spôsobiť trvalé nedostatky reformy, alebo jej neúspech.

ZÁVER

Zhrnutie rozdielnosti pohľadov na reformu verejnej správy

Politológia

vládnutie-ovládanie
realizácia moci
politické (stranícke) záujmy
voľby (súperenie) konflikt
politický systém
horizontálna a vertikálna deľba moci
politické rozhodovanie

Teória verejnej správy

spravovanie
poskytovanie služieb
verejný záujem
hľadanie konsenzu (vyjednávanie)
systém verejnej správy
centrálne-lokálne vzťahy
spolurozhodovanie-kooperácia

POUŽITÁ LITERATÚRA

- ADAMCOVÁ, M. 2018. *Teória verejnej správy*. Košice: FVS UPJŠ. ISBN 978-80-8152-587-2.
- KOSORÍN, F. 2003. *Verejná správa (konceptia, reformy, organizácia)*. Bratislava: EKONÓM. ISBN 80-225-1696-1.
- KOVÁČOVÁ, E. 2011. *Verejná správa v SR a jej súvislosti*. Zvolen: Bratia Sabovci, s.r.o. ISBN 978-80-557-0299-5.
- PALUŠ, I. 2017. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice: FVS UPJŠ. ISBN 978-80-8152-663-3.

KOMUNIKÁCIA V ČASE KRÍZY

doc. PhDr. Andrea Čajková, PhD.¹⁰

Abstract

The crisis refers to a series of adverse events that lead to disturbances and major unrest among individuals. The crisis generally occurs in a short time and creates a feeling of threat and fear among the population. To put it simply, the crisis leads to uncertainty and causes great damage. Already the risks associated with anthrax, sars, or current Covid-19 point to the need to increase skills in risk management and crisis communication of public leaders. The threat of chemical and biological weapons and the risk to the human population represents a unique opportunity for governments or public health institutions to assess and increase the level of communication readiness for all risk and crisis scenarios. The aim of the paper is to point out the specifics of communication during the crisis with the definition of relevant leadership competencies. In order to achieve this goal, it was necessary to define the most common deficiencies in crisis communication resulting from a lack of leadership skills and subsequently it was possible to propose principles for an effective crisis communication process.

KEY WORDS: crisis, crisis communication, communication with public.

ÚVOD

Hrozba epidémie koronavírusu sa spočiatku zdala byť veľmi ďaleko. Potom sa začali šíriť správy o počtoch infikovaných a začali sa šíriť zvesti, priamo nasledované otázkami: Ako zistíme viac informácií? Mali by sme poslať deti do školy? Mám ísť do práce? Je v poriadku ísť s kolegami na obed? Čo obnáša práca z domu? Ako dlho to potrvá?

V rýchlo sa meniacich a neistých situáciách čelia mnohí vodcovia otázkam, na ktoré ani nemusia, či nie sú schopní odpovedať. Počas krízy však líder musí mať jednu zásadnú zručnosť, musí byť schopný včas a často komunikovať so svojimi kľúčovými spolupracovníkmi, či občanmi. Aj keď sa stále snaží porozumieť rozsahu problému, nevyhnutné je byť úprimný a otvorený, aby si zachoval dôveryhodnosť. Zároveň je však potrebné k situácii pristupovať s empatiou, čiže snažiť sa vžiť do situácie a pocitov svojich nasledovníkov, či občanov tak, aby bol vodca schopný pochopiť ich úzkosť. Schopnosť vcítiť sa a celkovo emočnú inteligenciu ako nevyhnutnú vodcovskú kompetenciu vyzdvihujú napríklad Perez, Lopez-Guzman a Cruz, (2018). Niekedy sa to podarí, inokedy menej, avšak vždy je nevyhnutné byť tak úprimný, ako je len možné.

Prežívame globálnu zdravotnú krízu bez moderného precedensu. To, čo vlády, spoločnosti, nemocnice, školy a iné organizácie teraz potrebujú, viac ako inokedy, je to, čo autor David Foster Wallace nazýval „skutočnými vodcami“ - ľuďmi, ktorí „nám pomáhajú prekonať obmedzenia vlastnej individuálnej lenivosti a sebecka a slabosti a strachu a prinútiť nás robiť lepšie, ťažšie veci, ako sami dokážeme.“

Nancy Koehn (2020) vo svojom článku poukazuje na skutočnosť, ktorú potvrdzuje mnoho vedeckých štúdií, že skutoční vodcovia sa tak nenarodili; do ich genetického kódu sa nezapisuje schopnosť pomáhať ostatným triumfovať nad nepriazňou osudu. Namiesto toho sú tieto zručnosti získané, testované a upevňované práve v samotnej kríze. Lídri sa stanú „skutočnými“, keď praktizujú niekoľko kľúčových správaní, ktoré ľudí obťažujú a inšpirujú v ťažkých časoch. Tak ako nám potvrdzuje aktuálna situácia s Covid-19, dnešní vodcovia, ako aj niektorí ikonickí lídri histórie, sú nútení konať tvárou v tvár veľkej neistote, skutočnému nebezpečenstvu a kolektívnemu strachu.

Tak ako prezident USA Franklina Delana Roosevelt v roku 1933 uprostred Veľkej hospodárskej krízy prehlásil: „Jediná vec, ktorej sa musíme báť, je strach sám.“ Nasledoval tým, že poukázal na silné stránky národa pri riešení krízy: „Ak tomu čelíme múdro a odvážne, nie je to neriešiteľný problém. Existuje mnoho spôsobov, ako mu možno pomôcť, ale nikdy tomu nemôžeme pomôcť iba

¹⁰ FSV UCM v Trnave, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, andrea.cajkova@ucm.sk

tým, že o tom budeme hovoriť. Musíme konať a konať rýchlo.“ O ani nie desať rokov neskôr, keď Spojené kráľovstvo čelilo nacistickému náporu v druhej svetovej vojne, predseda vlády Winston Churchill povzbudil svoj ľud, aby si udržal vieru: „Nebudeme zlyhávať alebo trápiť sa; nesmieme sa oslabiť ani unaviť. Ani náhly šok z boja, ani dlhotrvajúce pokúšanie ostražitosti a námahy nás nesmú unavovať. Dajte nám nástroje a my dokončíme prácu.“ (In Koehn, 2020).

Cieľom príspevku je identifikovať rozdiely v štýle riadenia a najmä poukázať na špecifika komunikácie v období krízy s definovaním príslušných vodcovských kompetencií. Pre dosiahnutie tohto cieľa bolo potrebné definovať najčastejšie nedostatky v krízovej komunikácii vyplývajúce z nedostatku vodcovských schopností a následne, na základe teoretických východísk a analýzy krízovej komunikácie v relevantných case studies, navrhnúť zásady efektívneho procesu krízovej komunikácie, pričom našou snahou je poukázať na skutočnosť, že skúsenosti môžu formovať reakcie na krízy dvoma základnými spôsobmi: ako spôsob opakovania predchádzajúcich postupov, alebo ako predpoklad pre improvizáciu a flexibilitu.

1 TEORETICKÉ VYMEDZENIE KRÍZOVEJ KOMUNIKÁCIE

Význam komunikácie vo verejnej správe vymedzujú napríklad Vos, Westerhoudt (2008), ktorí zdôrazňujú potrebu proaktívneho prístupu. Krízy však navyše vyvolávajú vysoký stupeň neistoty a úzkosti u väčšiny zúčastnených strán. Reynolds a Seeger (2005) predpokladajú, že zodpovedajúce zníženie neistoty hrá rozhodujúcu úlohu pri prekonávaní krízy funkčným spôsobom. Krízovým situáciám, ktoré je potrebné riadiť a zvládnuť, sa tak nevyhne vo svojom pôsobení žiaden líder. Na ich zvládnutie slúži tzv. krízová komunikácia, ktorá nie je o ničom inom než o dôvere, odvahe a schopnosti vidieť za horizont prítomnosti. Sú to kvality, ktoré by mali mať, vyžarovať a vzbudzovať všetci lídri. Schopnosť čeliť kríze ako aj samotná komunikácia počas krízy, často realizovaná v centre pozornosti národnej a medzinárodnej tlače je pravdepodobne jedným z najťažších testov, ktorým môže líder a spoločnosť čeliť. Preto, ak neexistuje predchádzajúca príprava, je nevyhnutné ovládať aspoň niektoré základné pravidlá, aby vodcovia neboli v takýchto zložitých situáciách úplne dezorientovaní. Preto práve efektívna krízová komunikácia predstavuje základný predpoklad účinného riešenia krízy. Schopnosť komunikovať, schopnosť zrozumiteľne objasňovať situáciu a prezentovať zámery je súčasťou kompetencií krízového manažéra (Žáry, 1997).

V skutočnosti „neschopnosť lídrov účinne reagovať na strany verejnej kontroly môže byť ničivejšia ako samotná mimoriadna situácia“. (Bierck, 2002) Naopak Lednický (2001) upozorňuje, že pri dodržaní určitých zásad môže efektívna komunikácia s verejnosťou výrazne prispieť k posilneniu dôvery k opatreniam krízového manažmentu. Taktiež McGinn (2017) vo svojej publikácii poukazuje na skutočnosť, prečo si zvládnutie kľúčovej úlohy vo vypätej situácii tiež vyžaduje správny druh mentálnej prípravy.

I keď je krízová komunikácia zvyčajne skúmaná a posudzovaná na úrovni súkromných spoločností a ich úsilí o udržanie a obnovenie dobrého mena a dôvery, verejné organizácie majú v tejto oblasti osobitný význam, pretože majú významnú zodpovednosť za prípravu, komunikáciu a riadenie rozsiahlych spoločenských kríz (Olsson, 2014).

V dôsledku toho je potrebné vypracovať adekvátne prístupy v rámci výskumu krízovej komunikácie nad rámec jeho tradičného zamerania na riadenie viny aktérov a zohľadniť otázky týkajúce sa potrieb komunity, ako napríklad úloha komunikácie pri zlepšovaní odolnosti. Liu, Fraustino a Jin (2015) poukázali na potrebu súladu občanov aj krízových manažérov pri vytváraní reakcií na udalosti. Skúsenosti z rozsiahlych krízových udalostí navyše ukazujú, že odborníci v oblasti komunikácie, ktorí pracujú pre vládne agentúry, majú osobitný význam vzhľadom na to, že majú významnú zodpovednosť za prípravu, komunikáciu a zvládanie rozsiahlych spoločenských kríz (napr. Branik, Agyei, 2015; Kaigo, 2012).

Krízy v oblasti verejného zdravia, ako sú prepuknutia infekčných chorôb, či už prebiehajúce (napr. HIV / AIDS), opakujúce sa (napr. sezónna chrípka) alebo sporadické (napr. SARS, či aktuálne Covid-19), môžu ohroziť zdravie veľkého počtu jednotlivcov a vážne ohroziť zdravie ľudí, sociálny a ekonomický blahobyt postihnutých občanov a ich komunit (Morens, Fauci, 2013).

Problémom pri týchto a ďalších ochoreniach okrem ich infekčnej povahy je skutočnosť, že diskusie a nepodložené informácie o nich založené na strachu sa rýchlo môžu stať virálnymi a šíriť sa po celom svete. Je potrebné si uvedomiť, že krízové informácie a komunikačné správanie verejnosti

v nadväznosti na informácie o kríze zohrávajú pri eskalácii krízy zásadnú úlohu a môžu ovplyvniť pochopenie a interpretáciu situácie verejnosti v prípade krízy (Van der Meer, 2016). Zika Reynolds (2016) zdôraznil význam pochopenia toho, aké informácie ľudia hľadajú a ako ich hľadajú, pre adekvátne informovanie občanov zodpovednými tak, aby sa občania mohli zmocniť kontroly v krízových situáciách. Napriek kľúčovej úlohe, ktorú komunikácia hrá špecificky v krízach verejného zdravia, pretrvávajú významné medzery v znalostiach, pokiaľ ide o najúčinnšie stratégie oznamovania neistoty a rizika počas mimoriadnych udalostí, ako sú ohniská infekčných chorôb (Liu, Bartz a Duke, 2016). Tieto zistenia naznačujú, že je dôležité ďalej skúmať, ako a aké typy, postupy a nástroje komunikácie verejnosť hľadá, aby sa znížila neistota a riziko počas zdravotných kríz.

2 ŠPECIFIKÁ KRÍZOVEJ KOMUNIKÁCIE

Garnett a Kouzmin (2007) vyvinuli koncepčný rámec na skúmanie krízovej komunikácie, v ktorom identifikovali a opísali štyri koncepčné pohľady na pochopenie krízovej komunikácie:

- 1) krízová komunikácia ako vplyv medziľudských vzťahov,
- 2) krízová komunikácia ako vzťahy s médiami,
- 3) krízová komunikácia ako technologický priestor a
- 4) krízová komunikácia ako medziorganizačné sieťovanie.

Zistili tiež, že nadmerná závislosť na vplyvoch medziľudských vzťahov, vzťahoch s médiami a technológiách, ale tiež významné chyby pri uplatňovaní medziinštitucionálnych sietí významne prispeli k výslednému fiasku pri riešení kríz.

Podľa Garnetta a Kouzmina (2007, s. 172): „*Krízová komunikácia, ako perspektíva ovplyvňujúca medziľudské vzťahy, je dnes rozpoznateľná z hľadiska interpersonálnej dynamiky prezidentov, guvernérov, starostov, generálnych riaditeľov, dôstojníkov a ďalších aktérov zapojených do krízy.*“

Krízová komunikácia z perspektívy vzťahov s médiami sa zameriava na úlohy, ktoré vzťahy s médiami, najmä pokiaľ ide o masové spravodajské médiá, zohrávajú v rôznych štádiách a aspektoch kríz a krízového riadenia. Kľúčovými aktérmi v tejto šošovke sú úradníci zodpovední za informovanie verejnosti alebo tzv. „spin doktori“ zastupujúci organizácie, ktoré priamo čelia kríze. Kľúčové komunikačné funkcie v tejto perspektíve pre komentátorov správ a pozorovateľov sú primárne šírenie informácií o stave krízy, alebo tiež „ohraničenie“ krízy pre divákov. Kľúčové otázky zahŕňajú dôveryhodnosť a autenticnosť zdrojov a odosielateľov. Medzi kľúčové silné stránky patrí dosah publika a viditeľnosť hercov. Kľúčové limity zahŕňajú potenciálne narušenie, senzáciečtivosť a nedostatok celkového pohľadu na krízu (Garnett, Kouzmin, 2009).

Prvou úlohou krízových manažérov je dať udalosti zmysel. Vychádzajúc z koncepcie SOC (sense of coherence) A. Antonovského (In Almedom a kol. 2007), je zmysel pre integritu, resp. je celková schopnosť osobnosti udržať si integritu postavená na troch čiastkových zdrojoch: zrozumiteľnosť, zmysluplnosť a zvládnuteľnosť. Znamená to pochopenie toho, čo sa deje, pochopenie významu a nielen identifikácia možných následkov, ale aj získanie presvedčenia o vlastnej schopnosti situáciu zvládnuť a taktiež zmysluplnosti jej zvládnutia. Výskum ukázal, že kríza predstavuje vážne obmedzenia v schopnosti osôb s rozhodovacou právomocou získavať kritické informácie a porozumieť im (Staw, Sandelands a Dutton, 1981).

Počiatkové pochopenie situácie sa ukázalo byť rozhodujúce pri určovaní povahy reakcie vzhľadom na tendenciu tvorcov rozhodnutí držať sa prvej dostupnej možnosti, čím sa obmedzuje ich hľadanie alternatívnych riešení. Niektoré faktory vnímania situáciu ju v skutočnosti robia zvlášť zložitou ako pre jednotlivcov tak aj pre organizácie. Napríklad na individuálnej úrovni predchádzajúce skúsenosti determinujú, ktorým skutočnostiam sa venuje pozornosť a ako sa interpretujú informácie. Podobnú dynamiku je možné vidieť v organizačných prostrediach, kde členovia majú tendenciu vytvárať svoje chápanie danej situácie na základe konkrétnych predchádzajúcich organizačných úloh a skúseností (Weick 1995; Boin a kol. 2005). Preto v prostredí verejnej komunikácie, ktorá pozostáva z komplexných reakcií na sieť, môžeme očakávať veľké rozdiely vo vnímaní konkrétneho problému na základe rozdielnych záujmov, noriem a skúseností aktérov.

Jednou z dôležitých zložiek tvorby významu vo vzťahu ku konkrétnej krízovej komunikácii je schopnosť identifikovať príslušné zainteresované strany, čiže identifikovať primárne publikum, ktoré bude udalosťou najviac zasiahnuté a komunikovať a konať priamo k nim. Pri tom je potrebné pamätať na to, že nie médiá sú tým primárnym publikom, ale len nástrojom spojenie sa s nim (Bierck, 2002).

Počas krízy je tento proces zvyčajne ešte viac brzdený nedostatkom času, čo bráni orgánom s rozhodovacou právomocou vytvárať a udržiavať dlhodobé vzťahy so zainteresovanými stranami (Bryson 2004).

Taktiež problémy spojené s identifikáciou zainteresovaných strán spôsobujú, že v prípade neistoty sa osoby s rozhodovacou právomocou zameriavajú na zainteresované strany, ktoré sú im známe a ktoré sú vnímané ako mimoriadne významné. Týmto však rozhodovatelia zanedbávajú predtým neznámych aktérov zavedených príslušnou krízou (Alpaslan, Green, Mitroff, 2009).

V prípade nadnárodných kríz sa identifikácia zainteresovaných strán stáva ešte ťažšou z dôvodu nedostatku vedomostí, kanálov a legitimacy vládnych aktérov zo strany všetkých vládnych aktérov, čo sú všetko dôležité pre identifikáciu a zapojenie aktérov, najmä neoficiálnych, na medzinárodnej scéne. Politická komunikácia si preto vyžaduje nové prístupy, ktoré sa zameriavajú na to, ako spolupracovať s mimovládnyimi aktérmi, ktoré chápu vnímanie a reakcie zúčastnených strán a ktoré poskytujú metódy obojsmernej komunikácie (Wang 2006).

Opmenúť však nemôžeme ani význam konkrétnej situácie, ako Coombs (2004; 2007 In Olsson, 2014) definuje vo svojej teórii situačnej krízovej komunikácie (SCCT). SCCT bola založená na teórii pripisovania, ktorá kladie ospravedlňujúce stratégie do kontextu pripisovania zainteresovaným stranám. Podľa teórie je najúčinnější krízovou reakciou tá, ktorá dokáže prispôsobiť rétoriku úrovni hrozby reputácie, ktorú predstavuje kríza.

Eva-Karin Olsson (2014) prichádza s rozdelením krízovej komunikácie vo verejných organizáciách na základe dimenzií krízy na „komunikáciu orientovanú na operatívnu odolnosť“, čiže sústredenie sa na informácie, ktoré sa poskytujú z operatívneho hľadiska a ktorých cieľom je zvýšenie sebestačnosti, potvrdenie kolektívnej identity a poskytnutie emocionálnej podpory, čiže akceptovanie „spoločnej zodpovednosti“ čo znamená, že vláda a samospráva, ako aj komunity a jednotlivci musia prevziať väčšiu zodpovednosť za svoju vlastnú bezpečnosť vrátane nezávislého konania na základe opatrení a odporúčaní a teda poskytované informácie by mali byť na všetkých úrovniach zosúladené pre zabezpečenie adekvátneho účinku (napr. #zostaňme_doma; #spolu_to_zvládneme, v prípade aktuálnej koronakrízy zosúladené v televízii, weboch, ale i sociálnych sieťach ako Facebook a Instagram a to synchronizovane u všetkých aktérov).

„Operatívna komunikácia orientovaná na reputáciu“ môže mať ciele priame (plánované) alebo nepriame (ako vedľajší účinok operatívnej komunikácie). V tomto prípade by priame znamenalo, že sa pri komunikácii plánujú účinky reputácie. Informácie s operatívnym cieľom zameraným na odolnosť (tzn. funkčné a náučné), ak sú vhodne podané, môžu mať teda zároveň reputačné účinky, pretože sa krízoví komunikátori dostávajú do centra pozornosti. Z dôvodu vysokej úrovne viditeľnosti poskytuje komunikácia operatívnych informácií často príležitosť preukázať úprimnosť, účasť, kompetenciu a empatiu, čo výrazne prospieva povesti. Platí to však aj opačne (napr. nevhodne odkomunikovaná informácia o karanténe osád).

„Komunikáciu strategicky orientovanú na reputáciu“, pričom táto dimenzia sa zaoberá „klasickými“ problémami krízovej komunikácie, ktoré súvisia s posilňovaním alebo nápravou reputácie aktéra, čo v prípade aktuálne prebiehajúcej krízy spojenej s pandemiou predstavuje výrazné marketingové kampane ohľadom ekonomických opatrení, ktoré by mali aspoň čiastočne zmierniť negatívne dôsledky pandémie. Upozorňuje však, že v literatúre o krízovej komunikácii existuje tendencia oddeliť dva rozmery reputácie: vnímanie zainteresovaných strán a kvalitu informácií, takže je potrebné poskytnúť najmä kvalitné inštruktážne informácie, to znamená to, čo verejnosť potrebuje vedieť a urobiť, aby sa ochránila pred krízou.

Poslednou kategóriou je „strategická komunikácia zameraná na obnovu“. Podľa WHO v tomto kroku „nádej, dôvera, zmysel pre zapojenie a koordinácia začína strategickou komunikáciou, ktorá by sa mala snažiť odpovedať na otázky a poskytovať informácie o tom, kedy, čo, kde a ako prestavať“ (WHO, s. 27). Vo všeobecnosti teda táto koncepcia stavia na schopnosti komunit „odraziť sa“ po krízach, to znamená schopnosť, stavať na pozitívnych príkladoch, prispôsobiť sa novým situáciám, zmeniť sa podľa nich a tým vytvoriť dlhodobú stabilitu (Wildavsky, 1988; Smith and Fischbacher, 2009; Gunderson, 2000; Hanson and Roberts, 2005; Longstaff and Yang, 2008 In Olsson, 2014).

Špecifikom krízovej komunikácie verejných inštitúcií je, že v sebe spája dve akoby konkurenčné logiky krízovej komunikácie: havarijnú logiku, ktorá dodržiava klasické zásady krízového riadenia vo verejnej službe, a logiku krízového riadenia, ktorá sa zameriava na aspekty image a reputácie, ktorá je prebratá z podnikového manažmentu (Frandsen a Johansen, 2009 In Olsson, 2014).

2.1 Význam úprimnosti a nezahmlievania informácií v krízovej komunikácii

Ak je slnečné žiarenie najlepším dezinfekčným prostriedkom, platí to aj naopak: tmavé, skryté miesta sú skvelými miestami na pestovanie niečoho hrozného. S vekom sa len málo problémov zlepšuje a krízy v oblasti verejného zdravia nie sú výnimkou. Transparentnosť a úprimnosť je pre vodcov v krízovej situácii „poslaním“. Nevyhnutnosťou v každej krízovej situácii je konať rýchlo a zhromaždiť čo najviac dostupných informácií o vzniku tejto situácie a súvislostiach, identifikovať potenciálne riziká a pripraviť možné riešenia krízy. Je však taktiež potrebné byť schopný vysvetliť dostupné informácie, ale zároveň poukázať na tie, ktoré zatiaľ k dispozícii nie sú, a taktiež popísať aktivity realizované pre ich získanie. Ako hovorí staré príslovie, nemôžete riadiť tajomstvo (Amy C. Edmondson, 2020).

Utajovanie negatívnych správ je vo väčšine spoločností prakticky bežným prístupom, ale uvedomeli vodcovia uznávajú, že práve včasná a pravdivá komunikácia je dôležitou stratégiou v rýchlo sa rozvíjajúcej kríze. Líder by teda nemal „strácať čas a prípadne dôveryhodnosť v „tichej fáze“, „popieracej fáze“, nasledovanej „fázou obviňovania ostatných“. Spoločnosť by namiesto toho mala okamžite vyslať príslušným zainteresovaným stranám výrazné ubezpečenie a rýchlo prejsť k riešeniu dvoch kľúčových priorít v čase krízy a to: „získať fakty“ a „urobiť správne veci“. (Lecureil, 2013) Rozhodovanie o tom, koľko z osobných obáv a strachu zdieľať s verejnosťou, čiže schopnosť nájsť kompromis medzi surovými emóciami a stoicizmom.

Výber úprimnosti a transparentnosti v čase akejkoľvek krízy alebo vážnych problémov si vyžaduje prípravu na to, čo Peter Senge (2019) nazýva efektom „horšie pred lepším“, pričom však vždy jasnou kolektívnou prioritou vodcov musí byť blaho ľudí. Tento efekt predstavuje prastarý vzor v zložitých systémoch. Organizácie, ktoré začnú vážne uvažovať o zlepšení, musia najprv ľudí povzbudiť, aby úprimne hovorili o súčasných problémoch, ktoré vidia. Bez tohto kroku bude úspech prinajlepšom iluzórny. Chýbajúce údaje o tom, čo nefunguje, znemožňujú vidieť problematické oblasti a teda, čo treba opraviť a ako to opraviť. Žiadne údaje, žiadny pokrok.

2.2 Pravidlá efektívnej komunikácie v kríze

Krízová komunikácia sa uskutočňuje v čase, kedy je život a zdravie obyvateľstva v ohrození, je preto kontraproduktívne až nebezpečné šíriť neoverené informácie, či hypotézy a zároveň je nevyhnutné vyháňať sa emóciám. Žáry (1997) odporúča pri komunikácii v kríze dodržiavať nasledujúce zásady:

- koordinovať ľudí, stmelovať ich, viesť ich k vopred vytýčenému cieľu,
- vyjasniť si fakty, t. j. určiť presne čo sa stalo a opísať situáciu,
- vopred si pripraviť stanovisko (čo vyhlásiť, čo oznámiť),
- informovať relevantných aktérov (tých, ktorí sú dôležití pre jej riešenie a ďalší vývoj),
- informovať príbuzných v prípade nebezpečenstva,
- reagovať na požiadavky masmédií,
- kontrolovať publicitu, snažiť sa presadiť do nej to, čo je potrebné a pravdivé,
- organizovať a viesť rozhovory i s vlastnými zamestnancami,
- neurčovať vinníkov pred výsledkami vyšetrovania,
- dbať, aby si jednotlivé informácie neprotirečili,
- povedať všetko podstatné a povedať to priamo,
- koordinovať informovanie,
- zverejniť všetko, čo je možné publikovať, utajovať čo najmenej,
- fakty oznamovať bez emócií,
- informácie pravidelne aktualizovať.

Štúdie o krízovom manažmente a zvládání katastrof sa dlho nesústredili na kvalitu alebo obsah informácií a interakcia s odborníkmi v oblasti komunikácie bola príliš malá. V princípe by však krízová komunikácia mala vykonávať tri funkcie: poskytovať užitočné informácie, ktoré informujú ľudí o tom, ako reagovať v oblasti osobnej ochrany, poskytovať pravdivé informácie, ktoré ľuďom pomáhajú vyrovnávať sa s neistotou, a zároveň poskytovať informácie, ktoré pomáhajú organizácii riadiť svoju povesť. V literatúre o krízovej komunikácii vo všeobecnosti dominovali štúdie o internalizácii informácií na úkor prvých dvoch funkcií (Holladay, 2010).

Pre všetky tri funkcie sú však nevyhnutné adekvátne informácie, ich determinanty sú uvedené v obrázku č. 1. V mnohých štúdiách, v ktorých sa pozornosť sústreďuje na informačný obsah, vedci naznačujú, že informácie o katastrofách by sa mali zameriavať na znižovanie neistoty a na poskytovanie poznatkov o tom, ako konať, s cieľom zmierniť stres a zvýšiť sebestačnosť, čiže na poskytovanie adekvátnych a komplexných informácií. Komunikačná krízová komunikácia sa tradične týkala otázok súvisiacich s distribúciou relevantných informácií o kríze tým, ktorí sú najviac postihnutí, s cieľom zabezpečiť informované rozhodovanie o kritických záležitostiach (Morgan a kol., 2002) a zároveň poskytovanie informácií, ktoré sú rozhodujúce pre prežitie a oživenie komunít a jednotlivcov v prípade krízy, čo znamená schopnosť prispôbiť sa a zmeniť na nové situácie a tým vytvoriť dlhodobú stabilitu

Obrázok 1: Požiadavky na informácie v krízovej komunikácii



Zdroj: vlastné spracovanie autorky podľa MINV SR

V našej snahe definovať pravidlá a postupy v rámci krízovej komunikácie vychádzajme z kontrolného zoznamu osvedčených postupov, ktorý pre zahrnutie do každého plánu oznamovania rizika pre verejné zdravie a krízového oznámenia identifikoval Vincent T. Covello (2003) a patria sem:

- 1. Akceptovať a zapojiť zainteresované strany ako legítimných partnerov** - preukázať úctu osobám, na ktoré sa vzťahujú rozhodnutia o riadení rizika, ich včasným zapojením pred prijatím dôležitých rozhodnutí, zapojiť všetky strany, ktoré majú podiel na konkrétnom riziku a zároveň zahrnúť do rozhodovacieho procesu širokú škálu faktorov zapojených do určovania verejného vnímania rizika, obáv a pobúrenia a využívať širokú škálu komunikačných kanálov na zapojenie a zapojenie zainteresovaných strán zároveň s dodržiavaním etických noriem.
- 2. Počúvať ľudí** - pred prijatím opatrení identifikovať, čo ľudia vedia o rizikách, myslia o nich alebo ich chcú robiť. Využívať techniky, ako sú rozhovory, podporované diskusné skupiny, výmena informácií, poradné skupiny, bezplatné čísla a prieskumy, umožniť vypočutie všetkých strán, ktoré majú o problém záujem a najmä dať ľuďom vedieť, že to, čo povedali, bolo pochopené a informovať ich, aké kroky budú nasledovať, čiže snažiť sa vcítiť sa do publika a potvrdzovať platnosť emócií ľudí.
- 3. Byť pravdivý, čestný, úprimný a otvorený** – a teda čo najskôr zverejniť informácie o riziku; vyplniť informačné vákuum, zdôrazniť príslušné výhrady týkajúce sa prípadných neúplných, či graduujúcich dátach, v prípade pochybností sa prikláňať k zdieľaniu ďalších informácií a zamedziť tak vytváraniu pocitu u ľudí, že sa niečo podstatné skrýva alebo zadržiava, dopĺňať v čase informácie a najmä nepodceňovať, ale tiež nepreceňovať a nepreháňať riziko a v prípade vyskytnutia chyby, ich rýchlo opraviť.
- 4. Koordinácia, spolupráca a partnerstvo s inými dôveryhodnými zdrojmi** – čiže koordinovať všetku interorganizačnú a vnútropodnikovú komunikáciu, venovať úsilie a zdroje budovaniu partnerstiev a spojenectiev s inými organizáciami, používať dôveryhodných a autoritatívnych sprostredkovateľov s cieľovým publikom, radiť sa s kompetentnými a citovať dôveryhodné zdroje.
- 5. Oboznámenie sa s potrebami médií** - byť prístupný pre novinárov, rešpektovať ich termíny, pripraviť obmedzený počet kľúčových správ pred mediálnymi interakciami, prevziať kontrolu nad

rozhovorom a niekoľkokrát zopakovať svoje kľúčové správy, udržiavať krátke rozhovory. Vopred uzavrieť s reportérom dohodu o konkrétnej téme rozhovoru a počas rozhovoru trvať na dohodnutej téme, ale najmä hovoriť pravdu a poskytnúť podklady o zložitých rizikových otázkach.

6. **Komunikujte jasne a empaticky** - vrátane používania jasného, netechnického jazyka vhodného pre cieľové publikum, používania grafiky pri údajoch o rizikách, vyjadrenia reálnej empatie a identifikovania konkrétnych krokov, ktoré môžu ľudia urobiť, aby sa chránili a udržali kontrolu nad situáciou ale taktiež budovania a udržiavania dôvery, atď.
7. **Plánovať dôkladne a opatrne** - vrátane budovania dôvery, povzbudzovania vhodných opatrení, stimulovania reakcií na núdzové situácie alebo zapojenie zainteresovaných strán do dialógu, partnerstiev a spoločného riešenia problémov, identifikácie dôležitých zainteresovaných strán, navrhovania komunikácie pre konkrétne zúčastnené strany, výškolenia zamestnancov predvídaných otázok a problémov, atď.

3 MODEL EFEKTÍVNEJ KRÍZOVEJ KOMUNIKÁCIE

Úlohou dnešného lídra je teda najmä poskytnúť neobmedzenú poctivosť - jasné deklarovanie problémov, ktorým čelí komunita, región, či spoločnosť, - a dôveryhodnú nádej, že kolektívne má vláda, jej ľudia a všetci obyvatelia zdroje potrebné na zvládnutie hrozby, ktorým čelia každý deň, zdroje ako odhodlanie, solidarita, sila, spoločný cieľ, ľudskosť, láskavosť a odolnosť. Je potrebné si uvedomiť, že väčšina vašich ľudí má obavy o svoje zdravie, svoje financie a v mnohých prípadoch aj o prácu. Je potrebné vysvetľovať, že sú tieto obavy pochopené a zdieľané, ale že sú možnosti na riešenie tejto krízy. Nevyhnutné je dať ľuďom rolu a cieľ - skutoční vodcovia dokážu motivovať jednotlivcov, aby konali v službách širšej komunity, čím dávajú ľuďom prácu. Ako by teda tento proces samotný mal vyzerat? Aké kroky a determinanty obsahovať?

Krok 1: Vytvoriť tím pre centralizovanú komunikáciu

Decentralizovaná komunikácia je zrozumiteľná a dokonca žiaduca vo veľkých komplexných organizáciách. Ale v núdzovej alebo rýchlo sa meniacej situácii je nevyhnutný tím na riešenie krízy. S krízou na úrovni pandémie koronavírusu sa to deje na všetkých úrovniach: na vládnych úrovniach sa definujú krízové štáby takisto ako na úrovniach regionálnych až úrovniach organizácií.

Ak hovoríme o pracovnej skupine na úrovni organizácie, v ideálnom prípade by tieto tímy mali byť malé, päť až sedem ľudí. Musia zahŕňať zodpovedného vedúceho tímu, niekoho z internej komunikácie tak isto ako manažera ľudských zdrojov a experta v oblasti PR. Tento tím by mal:

- Pravidelne sa stretávať, aby bol zachytený ďalší vývoj situácie.
- Byť hlavným zdrojom informácií o kríze.
- Pravidelne aktualizovať kľúčové publikum.
- Byť čo najtransparentnejší. Vysvetliť, aké informácie sú k dispozícii, aké nie a aké zdroje informácií sú k dispozícii.
- Byť struční. Dlhé nezrozumiteľné správy pripravené odborníkmi v oblasti zdravotníctva alebo právnikmi nebudú čitateľné ani ľahko zrozumiteľné.

Krok 2: Komunikácia so zamestnancami

Samotní zamestnanci sú najdôležitejším publikom a pôsobia ako vyslanci komunity. Ak nebudú informovaní a nerozumejú tomu, čo sa deje, bude komunikácia mimo organizácie ešte ťažšia. Spoločnosť musí demystifikovať situáciu pre publikum, upokojiť myseľ každého a poskytnúť nádej do budúcnosti. Štúdie ukázali, že najmä vodcovia majú osobitnú úlohu pri znižovaní úzkosti zamestnancov. Pre ľudí v krízovej situácii je dôležité počuť hlas vodcu, či už živého alebo prostredníctvom e-mailu, televíznych správ alebo sociálnych médií.

Pre efektívnu komunikáciu so zamestnancami by organizácie mali:

- Informácie zverejňovať pravidelne na vysoko viditeľnom mieste. V dnešnej dobe ide najmä o virtuálny priestor ako e-mail, web, Facebook, či Instagram.
- Opísať, ako sa prijímali rozhodnutia o otázkach, ako sú cestovanie, práca z domu atď.
- Komunikovať najmenej každý druhý deň.
- Pokúsiť sa poskytnúť skôr aktuálne čiastkové informácie, než čakať, kým nebudú známe všetky odpovede.

Krok 3: Pravidelná komunikácia so klientmi / občanmi

Zákazníci požadujú odlišný prístup ako zamestnanci, pretože organizácie nemajú s týmto publikom zautomatizovaný rovnaký prístup ani frekvenciu. Nevyhnutné je:

- Zamerať sa na to, čo je pre klienta / občana dôležité (informácia o pravidelnej dezinfekcii priestorov a ďalších opatreniach v kontexte elektronickej komunikácie a pod.).
- Ak je to možné, poskytnúť pomoc (zrušiť poplatky za zmeny, umožniť odklad doručenia podpornej dokumentácie a pod.)
- Zamerať sa skôr na empatiu než na zvyšovanie predaja. Prehodnotiť reklamné a propagačné stratégie tak, aby boli viac v súlade so súčasným krízovým stavom.

Krok 4: Upokojte zainteresovaných subjektov:

- Transparentnosť pri komunikácii o krátkodobých výzvach
- Využiť krízu ako príležitosť na posilnenie dlhodobých základov spoločnosti
- Oznamovať, ako sa k problému pristupuje

Krok 5: Aktivita v komunitách

Čo sa deje v organizáciách okolo koronavírusu ovplyvňuje každého v komunitách okolo nich. Organizácie by sa mali snažiť prinajmenšom urobiť všetko pre to, aby sa ubezpečili, že ich činnosť neovplyvňuje nepriaznivo členov komunity. Je možné však tiež uvažovať o kríze ako o čase na zlepšenie vzťahov s miestnymi komunitami, v ktorých organizácia pôsobí a v rámci toho:

- Poskytovať zdroje, ako sú čistiace prostriedky alebo potraviny pre osoby v karanténe.
- Poskytovať informácie miestnym médiám s cieľom upokojiť komunity a zároveň zvýšiť dôveryhodnosť organizácie.
- Poskytovať verejne dostupné a transparentné informácie o tom, čo sa deje v organizácii.

Možnosťou je tiež podeliť sa o spôsoby, ako organizácia pomáha miestnej, národnej alebo globálnej komunite v prípade krízy. Keď uprostred vonkajšieho nepokoja a pohromy hľadáme vnútornú silu, ktorá vám pomôže nielen vydržať, ale aj prekonať, nehľadáme to, čo môžeme získať, hľadáme to, čo môžeme dať."

Pri riešení neistoty sa musia vodcovia pozeráť na komunikáciu z pohľadu publika a zachovávať voči nemu skôr empatiu, než strach z nesprávneho konania. To si vyžaduje, aby organizácie a inštitúcie komunikovali, keď nemajú všetky informácie, aby odhalili čo najviac o citlivých informáciách a aby boli ostražité pri odstraňovaní chýb bez obáv z následkov.

4 VÝZNAM EXPERIMENTOVANIA A UČENIA SA

Keď začnú prichádzať negatívne správy – čo v aktuálnej situácii pandémie predstavuje hlásenie prípadov nových infikovaných či úmrtí, je potrebné vďaka presným informáciám pomôcť ľuďom obrátiť svoju pozornosť a zručnosti na problémy spojené s vývojom nových riešení týchto novo viditeľných problémov. Namiesto toho, aby žili s falošnou dôverou, že je všetko v poriadku, môžu sa vedúci aj odborníci na danú oblasť namiesto toho pustiť do práce na tom, čo treba urobiť.

Už vieme, že pre naplnenie snahy o zlepšenie „čísel“ a celkovo situácie, je zo strany lídrov nevyhnutná transparentnosť, ktorá sa však nerozvinie bez psychologického pocitu bezpečnosti, čo zabezpečí prostredie, v ktorom ľudia môžu klásť otázky, prejavovať obavy a nápady bez obáv z osobných následkov. Toto prostredie umožňujúce a podporujúce transparentnosť má aj ďalšie pozitívum – umožňuje učenie sa a pokrok, ktorý sa začne v momente, keď sú problémy vyjasnené, a ktoré by spôsobili katastrofu, ak by na ne poukázané nebolo. Je potrebné odvahu zvoliť si transparentnosť - a múdrosť vedieť, že táto voľba je tou správnou voľbou na dosiahnutie cieľov, ktoré sú pre všetkých dôležité. S cieľom úspešne zvládnuť krízu sa silní lídri rýchlo prispôbia rozšírenej nejednoznačnosti a chaosu, pričom uznávajú, že neexistuje učebnica na každý druh krízy. Namiesto toho majú snahu zdolať krízu krok po kroku turbulentne, upravovať, improvizovať a prispôbovať tak, ako sa situácia mení a objavujú sa nové informácie. Je to zároveň čas, kedy je jasné, že sa budú vodcovia dopúšťať chýb, a keď sa to stane, budú sa musieť opäť rýchlo prispôbiť a zároveň sa zo situácie poučiť.

Keďže zvládnutie krízy vo svojej podstate znamená prispôbenie sa neočakávanej situácii, nevyhnutnosťou je tu zdôrazňovanie spolupracovníkom ako sa od každého - jednotlivca a aj ako od skupiny - očakáva, že sa neustále učia cestu vpred, experimentujú s novými spôsobmi fungovania, očakávajú občasné zlyhanie a potom sa rýchlo prispôbia novému riešeniu. Táto kríza - vrátane

sociálnych dištančných opatrení, ktoré vyžaduje, a rozsiahleho hospodárskeho poklesu, ktorý sa dôsledne sleduje v skutočnosti - predstavuje skutočne veľkú príležitosť pre organizácie a tímy všetkých druhov, aby lepšie pochopili svoje silné a slabé stránky.

Krízy si vyberajú daň z nás všetkých. Sú vyčerpávajúce a môžu viesť k vyhoreniu. Pre mnohých, ktorí stratia milovaných, sú ničivé. Jednou z kritických funkcií vedenia počas intenzívnych turbulencií je teda držať prst na pulze energie a emócií svojich ľudí a reagovať podľa potreby.

ZÁVER

V tejto globálnej a roztrieštenej spoločnosti, kde občania nemajú priame skúsenosti s mnohými otázkami, ktoré ovplyvňujú ich zdravie, a kde politické rozhodnutia ovplyvňujú čoraz rozmanitejšie a rozptýlenejšie osoby, hrá verejná komunikácia ústrednú úlohu pri riadení a prevencii verejného rizika. Pojem „oznamovanie rizika“ chápeme ako nevyhnutnú súčasť verejnej politiky. Väčšina autorov oceňuje, že vedci, politici a obyvatelia sú základnými aktérmi v analyzovanom procese.

Vzhľadom k tomu komunikácia o krízových rizikách bude zohrávať čoraz väčšiu úlohu pri pomoci obyvateľom vyrovnáť sa s prírodnými katastrofami a katastrofami spôsobenými ľudskou činnosťou, ktoré majú vplyv na fyzické aj duševné zdravie, je len prirodzené, že lekárske, epidemiologické a štatistické dáta budú musieť byť v takýchto situáciách reprodukované do správ a konceptov, ktorým môže obyvateľstvo porozumieť, aj keď toto publikum práve prechádza obdobím presýteným ťažkosťami a stresom. Aj keď v súčasnosti je to len popisne zdokumentované, ako sa postupy stávajú normalizovanými a sú definované kompetencie, pravdepodobne sa objaví aj potreba hodnotenia komunikácie o krízových rizikách založená na dôkazoch. Jedným z najslubnejších spôsobov premýšľania o hodnoteniach je systematické monitorovanie médií pred udalosťou, počas nej a po nej. Ďalšími typmi hodnotení sú sledovanie procesov, určenie, kde boli umiestnené správy, a prieskumy verejnej mienky, aby sa vyhodnotila miera, v akej boli populácie vystavené a absorbovali správy. Keďže spoločne čelíme reálnym katastrofám, ako je aktuálne pandemická Corona – Covid 19, či pandemická chrípka, ale i priemyselné havárie, bioterorizmus, intenzívne tropické búrky, požiare alebo iné vážne zdravotné hrozby, je nevyhnutné primerane komunikovať s médiami a verejnosťou a, aj keď to nie je nikdy zaručené, možno priblížiť potrebné informácie, ak dodržiavajú sa zásady efektívneho procesu krízovej komunikácie.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- ALMEDOM, A. M., TESFA, M. B., MOHAMMED, Z. S., MASCIE-TAYLOR, C. G. N., ALEMU, Z. 2007. Use of „Sense of Coherence (SOC)“ scale to measure resilience in Eritrea: Interrogating both the data and the scale. In *Journal of Biosocial Science*, 39(1), 91–107.
- BIERCK, R. 2002. What Will You Say When Disaster Strikes? In *Harvard Management Communication Letter*, Vol. 5, No. 5, May 2002.
- BOIN, A., HART, P., STERN, E., SUNDELIUS, B. 2005. The politics of crisis management: Public leadership under pressure, Cambridge: Cambridge University Press.
- BRANICK, L. AGYEI, D. 2015. Unpacking the Impact of Social Media upon Crisis Communication and City Evacuation, in Preston, J., Binner, J.M., Branicki, L., Galla, T., Jones, N., King, J., Kolokitha, M. and Smyrnakis, M. (edt), In *City Evacuations: An Interdisciplinary Approach*. Springer, Berlin, Heidelberg, s. 21–37.
- BRYSON, J. M. 2004. What do to when stakeholders matter. Stakeholder identification and analysis techniques, In *Public Management Review*, 6(1), pp.21–53
- EDMONDSON, A. C. 2020. Don't Hide Bad News in Times of Crisis. In *Harvard Business Review*. March 06, 2020. [online]. [cit. 16/03/2020]. Dostupné na internete: <https://hbr.org/2020/03/dont-hide-bad-news-in-times-of-crisis>
- GARNETT, J. L., KOUZMIN, A. 2007. Communicating throughout Katrina: Competing and complementary conceptual lenses on crisis communication. In *Public Administration Review* 67, Special Symposium Issue: Administrative Failure in the Wake of Katrina (November–December, 2007) 171–188.
- GARNETT, J., KOUZMIN, A. 2009. Crisis Communication Post Katrina: What are we Learning? In *Public Organisation Review* 9, 385 (2009). <https://doi.org/10.1007/s11115-009-0096-5>.

- KAIGO, M. 2012. Social Media Usage During Disasters and Social Capital: Twitter and the Great East Japan Earthquake, In *Keio Communication Review*, Volume 34, pp. 19–35.
- Koehn, N. 2020. Real Leaders Are Forged in Crisis. In *Harvard Business Review*. April 06, 2020. [online], [cit. 10/04/2020]. Dostupné na internete: <https://hbr.org/2020/04/real-leaders-are-forged-in-crisis>
- LIU, B.F., FRAUSTINO, J.D., JIN, Y. 2015. How Disaster Information Form, Source, Type, and Prior Disaster Exposure Affect Public Outcomes: Jumping on the Social Media Bandwagon?, In *Journal of Applied Communication Research*, 43(1), s. 44–65.
- LIU, B. F., BARTZ, L., DUKE, N. 2016. Communicating crisis uncertainty: A review of the knowledge gaps. In *Public Relations Review*, 42, 479–487. <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2016.03.003>
- MCGINN, D. 2017. *Psyched Up: How the Science of Mental Preparation Can Help You Succeed*. New York: Penguin Random House LLC. 261 s.
- MORGAN, M.G., FISCHHOFF, B., BOSTROM, A. ATMAN, C.J. 2002. *Risk communication: A mental models approach*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- OLSSON, E.K. 2014. Crisis Communication in Public Organisations: Dimensions of Crisis Communication Revisited, In *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 22(2), s. 113–125.
- PEREZ, FJP. – LOPEZ-GUZMAN, T. – CRUZ, FGS. 2018. Emotional intelligence as a management skill. Study applied in the municipalities of the province of Cordoba (Spain). In *Noesis-Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, Vol.: 27, 2018, Issue: 53, pp. 98-120. DOI: 10.20983/noesis.2018.1.5.
- REYNOLDS, B., SEEGER, W. M. 2005. Crisis and emergency risk communication as an integrative model. In *Journal of Health Communication*, 10(1), 43–55. doi: 10.1080/10810730590904571
- REYNOLDS, B. 2016. Zika crisis and emergency risk communication (CERC) discussion: Survey of topics: What the public needs when risks are uncertain. <https://stacks.cdc.gov/view/cdc/40820>
- SENGE, P., VON AMELN, F. 2019. We are not in control—embrace uncertainty and trust in what emerges. Peter Senge on the legacy and future of Change Management. *Gr Interakt Org* 50, 123–127 (2019). <https://doi.org/10.1007/s11612-019-00460-6>
- STAW, B.M., SANDELANDS, L.E., DUTTON, J.E. 1981. Threat-Rigidity effects in organization behavior: A multilevel analysis, In *Administrative Science Quarterly*, 26(4), pp.501–24.
- VAN DER MEER, T. G. L. A. 2016. Automated content analysis and crisis communication research. In *Public Relations Review*, 42, 952–961. <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2016.09.001>
- VOS, M. – WESTERHOUDT, E. 2008. Trends in government communication in The Netherlands. In *Journal of Communication Management*, Volume: 12 Issue: 1 Pages: 18–+. DOI: 10.1108/13632540810854217
- WANG, J. 2006. Managing national reputation and internal relations in the global area: Public diplomacy revisited, In *Public Relations Review*, 32(2), pp.91–6.
- WEICK, K.E. 1995. *Sense making in organizations*, London: Sage.
- ŽÁRY, I. 1997. *Vzťahy s verejnosťou (public relations)*. Bratislava.

EKONOMICKÁ VÝKONNOSŤ V RÁMCI REGIÓNOV SLOVENSKA POSUDZOVANÁ PODĽA HDP

doc. Ing. Juraj Rákoš, Ph.D.¹¹

Abstract

There are several indicators indicating the economic performance of individual regions and the overall development of the region. The regions of the Slovak Republic are characterized by significant regional disparities. Gross domestic product is one of the most important macroeconomic indicators, which enables, among other things, a relatively accurate comparison at the state level, but allows to examine with some inaccuracies also the contribution of individual regions of Slovakia to total GDP. The article will critically point out the relativity and inaccuracy of the evaluation of this indicator in the calculation for individual regions and look for the basis for a more objective evaluation of the contribution of individual regions in Slovakia.

KEY WORDS: Slovak GDP, regions, economic indicators

ÚVOD

Hrubý domáci produkt je spolu s niektorými ďalšími makroukazovateľmi, ako je miera inflácie, vývoj nezamestnanosti, saldo zahraničného obchodu, najčastejšie používaný agregátny ukazovateľ. Faktory, ktoré ho determinujú, majú zásadný vplyv na jeho výslednú hodnotu, aj keď metodika, ktorá sa využíva je v mnohých ohľadoch kritizovaná a napadaná. Ale vzhľadom, k tomu, že je nutné mať ukazovateľ, ktorý by aspoň čiastočne, ale najoptimálnejšie poskytoval údaje o sile národnej ekonomiky, je tento ukazovateľ potrebný. Tak isto je dôležitý pre komparáciu v rámci jednotlivých národných ekonomík. Samozrejme nezohľadňuje všetky novovytvorené hodnoty, ktorá vznikli v rámci jedného roka, napríklad šedú ekonomiku, svojpomocne vytvorené hodnoty, ktoré sa nevykazujú v žiadnych štatistikách. Nie sú v ňom obsiahnuté kvalitatívne hodnoty v danom štáte, ako je miera spokojnosti obyvateľstva, množstvo a pomer voľného času ku pracovnému. Problémom môže byť aj využitie metódy výpočtu HDP. Preto sa v národných ekonomikách využíva jednotne spotrebná metóda výpočtu.

S domácim produktom sa často dáva do väzby blahobyt alebo bohatstvo. Avšak HDP nie je akurát spoľahlivým meradlom blahobytu, ale ani bohatstva. Blahobyt nie je možné zmerať, pretože v sebe zahŕňa nemerateľné veličiny, ako je napríklad úžitok z voľného času, úžitok z čistého vzduchu. Taktiež je náročné zmerať bohatstvo, pretože na rozdiel od produktu, čo je tok, bohatstvo je stav. Meranie HDP je veľmi nepresné a to z toho dôvodu, že štatistika nedokáže podchytiť mnoho činností. Toto sú položky, ktoré do HDP nezapočítavame: bartery, vyplácanie odmeny formou protislužby, zmeny kvality, predaj použitého tovaru, škody na životnom prostredí, čierna ekonomika a tak ďalej. Je dôležité poznamenať, že do HDP sa započítavajú len tovary a služby, ktoré prechádzajú trhom.

O to zložitejšie sa vypočítava podiel jednotlivých regiónov na celkovom HDP v rámci štátu. V tomto prípade tých nepresností môže byť oveľa viac. Na tieto úvahy je zameraný príspevok a výstupom by malo byť poukázanie na tieto nezrovnalosti, prípadne návrhy na ich odstránenie.

1 HRUBÝ DOMÁCI PRODUKT

Z vecného hľadiska predstavuje hrubý domáci produkt (HDP) celkovú peňažnú hodnotu finálnych tovarov a služieb vyrobených v priebehu určitého obdobia (v našom prípade za jeden kalendárny rok) na danom území rezidentmi, podnikmi, ale ja nerezidentmi, čiže zahraničnými subjektmi. Je dôležité

¹¹ Fakulta sociálnych vied Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, juraj.rakos@ucm.sk.

povedať, že HDP zohľadňuje územný princíp. Z hodnotového hľadiska HDP predstavuje trhovú hodnotu všetkých finálnych statkov a služieb vyprodukovaných na území danej krajiny (Lisý, 2013)

Presnejšie to vyjadruje Robert Holman: „Hrubý domáci produkt je jeden z najpoužívanejších, najkomplexnejších indikátorov, ktorý vytvára pre ekonómov, analytikov a taktiež politikov podklad na vykonanie meraní, analýz, komentárov alebo napomáha pri zistení problémov a to, či už v oblasti makroekonomickej rovnováhy, cyklického vývoja ekonomiky, ekonomického rastu, nezamestnanosti, kvality života a tak ďalej. Veľkou výhodou HDP je, že tento ukazovateľ pri meraní používa veľké množstvo krajín a teda zjednodušuje medzinárodné porovnávanie. Pri analýze je potrebné poznať pozitívne prednosti indikátora, ako aj jeho limity a nedostatky“ (Holman 2010)

Praktický výpočet makroekonomických agregátov v štáte je úlohou Štatistického úradu SR (ŠÚ SR) (Jurečka a kol, 2017). HDP je základným ukazovateľom národných účtov, ktorým sa podáva súhrnný obraz o hospodárskom stave krajiny alebo regiónu. K meraniu HDP ekonomiky sa používajú tri metódy: výdavková metóda, dôchodková metóda a produkčná metóda. Každá z nich vychádza z iného hľadiska. Použitím všetkých metód by sme mali dostať ten istý výsledok. Metódy opísané nižšie vychádzajú z knihy *Makroekonomie 3*. Doplnené vydanie 2017 od Jurečka a kol. (2017). V článku pri uvádzaní údajov budem používať výdavkovú – spotrebnú metódu.

1.1 Vývoj HDP v údajoch výdavkovou – spotrebnou metódou

V tejto podkapitole uvediem jednotlivé údaje za posledných 5 rokov v rozložení na jednotlivé položky, z ktorých sa agregovaný údaj HDP napočítal: Ako už zo samotného názvu vyplýva táto metóda je založená na vynaložených výdavkoch pri nákupoch a keď tieto výdaje sčítame, dostaneme veľkosť produktu. U tejto metódy sa sčítavajú výdaje domácnosti, podnikov, vlády a zahraničných subjektov na nákupy statkov a služieb vyprodukovaných v danej krajine v určitom období. Následné dostaneme údaj, ktorý vypovedá o hodnote celkového produktu ekonomiky a teda HDP, všeobecne je možné tento vzťah zapísať ako:

$$\text{HDP} = C + I + G + \text{NX}$$

kde: HDP = hrubý domáci produkt

C = domáca spotreba

I = hrubé súkromné investície

G = výdaje štátu na nákup tovarov a služieb

NX = čistý export (X - M)

NX - čistý export (rozdiel medzi exportom X a importom M, tzn. X-M).

Po rozklade jednotlivých položiek za roky 2014 až 2019 vyzerajú jednotlivé položky nasledovne, pričom v prípade týchto publikovaných údajov hovoríme súčasne, že ide o agregovaný dopyt:

Tabuľka č. 1: HDP výdavková metóda rozklad údajov:

Rok	2014	2015	2016	2017	2018	2019
HDP výdavková metóda, HDP	76 089	79 758	81 452	83 929	87 314	89 301
Konečná spotreba domácnosti a nezisk. inštitúcií	41 947	43 106	44 781	46 718	48 524	49 577
Hrubé investície - Tvorba hrubého kapitálu spolu	16 582	19 346	18 823	19 357	20 474	21 460
Čistý export	3 449	2 453	2 715	2 570	3 026	2 386
Vládna spotreba	14 100	14 854	15 132	15 288	15 323	15 902

Zdroj: Vlastné spracovanie z makrodát nbs.sk

Jednotlivé položky sú opäť agregovanými údajmi zo štatistík. Podrobnejšiu charakteristiku uvádzam preto, lebo v ďalšej časti chcem charakterizovať z toho vyplývajúce nepresnosti pri rozklade na jednotlivé územné zložky, čo sa týka aj pri posudzovaní regionálnych disparít. Pred tým, ale rozoberiem jednotlivé zložky:

Výdavky na spotrebu (C) – konečná spotreba domácností a neziskových inštitúcií) môžeme chápať ako celkove vydaje, ktoré sú vynaložené k spotrebe domácnostiam, doma vyrobených statkov a služieb, ako aj tovar

a služby dovezených zo zahraničia. Čiže môžeme konštatovať, že celková konečná spotreba vzrástla za posledných 5 rokov o 18,2%. Výdavky na spotrebu môžeme rozdeliť do podkategórií:

- výdavky na tovary krátkej spotreby - jedna sa o tovary, ktoré sa spotrebujú alebo opotrebovávajú za kratší čas ako je jeden rok. Sú to napríklad paliva, kozmetika, potraviny, atď.
- výdavky na tovary dlhšej spotreby - jedna sa o tovary, ktoré sa nespotrebovávajú alebo neopotrebovávajú do jedného roka. Sú to napríklad stroje, auta, zariadenie domácností atď.
- výdavky na služby - jedna sa všetko, čo je nehmotného charakteru ako napr. právne služby, rôzne poradenstva atď.

Investičné výdaje (I) sú vydaje, ktoré sú realizované súkromnými subjektmi a teda podnikmi. Tieto investície môžeme zadefinovať do dvoch skupín:

- fixné investície - sú investície za účelom zabezpečenia nákupu budov, strojov, zariadenia a teda do kapitálových statkov nakúpených podnikmi;
- investície v podobe zásob - chápeme ako zmeny v zásobách surovín, nedokončených výrobkov, ale aj hotovej produkcie. Z toho vyplýva, že pokiaľ firma drží svoje zásoby v priebehu určitého obdobia v rovnakej úrovni, sú firemne investície v podobe zásob nulové. Investície v podobe zásob hrajú veľkú úlohu v rozbere národohospodárskej rovnováhy. Odklon skutočných investícií od plánovaných investícií je spôsobený zmenami v zásobách hotovej produkcie.

Súhrn všetkých investícií nazývame **hrubé investície**. Aj tu môžeme konštatovať výrazný nárast investícií o 47,5%, pričom k najvýraznejšiemu vzostupu došlo v roku 2015

Vládne výdaje (G) – tieto výdaje vzrastali pomerne plynule, medziročná nárast predstavoval hodnotu okolo 3%, jedna sa vydaje vlády, ktoré vedú k tvorbe hrubého domáceho produktu, tieto výdaje sú smerované do jednotlivých sektorov a na rôznej úrovniach a to či už centrálnej, lokálnej alebo miestnej. Všetky investície realizované štátom, sú započítané do vládnych výdajov (G)

Sú aj výdaje štátu, ktoré do zložky Vládne výdaje pri výpočte HDP nezapočítavame, medzi takéto výdaje patria transferové platby. Hlavným zdrojom transferu sú vybrané dane a teda finančne prostriedky, ktoré sú prevedené od jedného subjektu druhému.

Avšak tieto transferové platby sa v určitých zložkách musia prejavovať a to vo výdajoch na spotrebu (C) alebo ako súčasť investičných výdajov (I) [4]. Výdaje vlády alebo vládnych inštitúcií je možné rozdeliť na spotrebu individuálnu alebo kolektívnu. Pod individuálnu spotrebu patria výdaje do zdravotníctva, školstva a pod kolektívnu spotrebu patria výdaje na armádu, políciu, štátnu správu, vedu a výskum.

Čistý export (NX) je nerozlučnou súčasťou pri výpočte hrubého domáceho produktu pomocou výdavkovej metódy, nakoľko výdaje zahraničných subjektov ako občanov, firiem, vlád je tiež potrebné zohľadniť. Vo výpočte HDP sa berie do úvahy hodnotový objem exportu avšak tu nastáva problém v tom, že niektoré domácnosti, firmy poprípade aj vláda smeruje svoje výdaje do statkov a služieb. Výdaje na importovaný tovar a služby sa nepočítajú do HDP, a preto sa import odčíta od exportu. Tento ukazovateľ je najviac rozkývaný: od deficitu vyše 5 miliárd v roku 2005, až po prebytok v roku 2012 o 3,8 miliárd, k súčasným hodnotám okolo 2,2 miliárd. Aj tak export zachraňuje

1.2 Ako ovplyvní súčasná situácia s COVID 19 vývoj HDP?

Že súčasná situácia s celosvetovou pandémiou koronavírusu výrazne ovplyvní doterajší vývoj HDP nepochybuje už nikto. Tak ako na globálnej úrovni, tak aj v rámci jednotlivých regiónov dôjde k výrazným posunom vo vývoji HDP. Samozrejme smerom dole. Dôjde teda k výraznému zníženiu tvorby HDP. Slovensko je jednou z najotvorenejších ekonomík na svete, preto tento stav bude mať dopad aj na slovenskú ekonomiku. Dnes si nikto netrúfne odhadnúť ako časovo dlho tento stav potrvá. A už vôbec, ako sa odrazí na jednotlivých zložkách HDP. Sú to len odhady. Napríklad guvernér národnej banky SR predpokladá v najhoršom variante prepád slovenskej ekonomiky asi o 9,4%, čiže pôjde o hlbokú recesiu, čo pri dlhšom trvaní môže prerásť až do hlbkej krízy. Myslím si, že jeho odhad je až príliš optimistický. Na tomto mieste si dovoľm tiež na základe doterajšieho vývoja publikovať vlastný odhad:

Prvou premennou je vývoj v čase. Nikto nevie, kedy sa pandemický stav skončí. Rôzne zdroje odhadujú, že tento stav by mohol potrváť aj pol roka. To znamená od polovice marca 2020 do zhruba polovice septembra.

Za tento čas budú musieť byť vykryté príjmy obyvateľstva asi na 80% zo zdrojov štátu a zamestnávateľov. A to 60% prispeje štát, 20% prispeje zamestnávateľ a 20% bude znášať zamestnanec, občan. Prvou položkou u ktorej dôjde k výraznej redukcii bude spotreba obyvateľstva, spotreba obyvateľstvo tvorí za rok 2019 49,6 miliárd Eur. Je to najväčšia položka v rámci HDP. Pri modelovom výpadku 15% spotreby sa táto položka zníži na 42,2 mld €, čo je výpadok ročne asi 7 mld. Polročný by bol 3,5 mld €.

Ďalšou položkou sú hrubé investície firiem. Tie sú na ročnej úrovni asi 20 Mld €. Pri polročnom výpadku by sa v najhoršej variante mohlo jednať aj o 10 Mld €.

Výdavky štátu sa tak isto znížia, okrem transferov, ale tie budú vykryté z rôznych pôžičiek, teda ďalšieho zadlžovania. Tam odhadujem výpadok asi o 20%, čiže asi 3 Mld €. Saldo zahraničného obchodu aj pri obnovení automobilového priemyslu bude pravdepodobne v lepšom prípade nulové, teda výpadok asi 2,4 Mld €.

Spolu predpokladám výpadok asi 19 Mld €. Čo oproti minulému roku by predstavovalo zníženie HDP na úroveň 70 mld €, čo je zníženie tvorby HDP asi o 26%.

Toto je samozrejme len veľmi hrubý modelový odhad, žiadne vedecké prepočty, ale tie dnes neposkytuje nikto.

Túto podkapitolu som vložil len kvôli tomu, že sa mi nepozdávajú odhady ekonomických expertov z NBS. Podľa mňa je situácia oveľa horšia. Pritom si netrúfam odhadnúť nárast hrubého zadlženia Slovenska, vývoj nezamestnanosti a niektoré ďalšie ukazovatele, ktoré budú mať presah aj do ďalších období.

Na záver tejto podkapitoly, len dovetok: dúfam, že sa vo svojich odhadoch mýlim a že výpadok bude len asi polovičný.

2 REGIONÁLNY HDP A REGIONÁLNE DISPARITY

Na rozdiel od posudzovania celonárodného HDP má výpočet a hodnotenie regionálneho HDP svoje špecifiká. Hrubý domáci produkt hovorí o ekonomickej sile regiónu a je výsledkom výrobných činností miestnych činnostných jednotiek, ktoré sa nachádzajú na jeho území. Podľa ŠÚ SR (2019) a Eurostatu (2019), HDP v trhových cenách predstavuje konečný výsledok činnosti rezidentských jednotiek, vyprodukovaný v sledovanom období. Regionálny HDP sa vypočítava ako súčet pridaných hodnôt za odvetia v regionálnych priemyselných odvetviach a daní na produkty, znížených o subvencie na produkty (ŠÚ SR, 2019). Keďže regionálny HDP na obyvateľa je podielom dvoch ukazovateľov HDP a priemerného počtu obyvateľov v regióne, vo väčšine regiónov nespôsobuje väčšie problémy porovnávanie týchto dvoch ukazovateľov založených na rozdielnych princípoch. Ako príklad môžeme uviesť regióny s vysokou dochádzkou za prácou z okolitých regiónov, ktorými sú najmä regióny hlavných miest, kde je tento ukazovateľ nadhodnotený (ŠÚ SR, 2019). Pri posudzovaní regionálneho HDP sa v plnej výške neprejavia také agregátne údaje, ako je saldo zahraničného obchodu, hrubé investície štátu, ale aj ostatné hodnoty sú prepočítavané len cez pridanú hodnotu na počet obyvateľov regiónu. Z tohto dôvodu prínos jednotlivých regiónov je tu prezentovaný podľa rôznych metodík. Tým sa značne nadhodnocuje podiel miest s vysokou koncentráciou sídiel firiem, napríklad v Bratislavskom, Trnavskom, Trenčianskom kraji. Tak isto nie je zohľadnený vzťah medzi poklesom nezamestnanosti, priemerným zárobkom a regionálnym HDP v rámci jednotlivých regiónov.

V nasledujúcich tabuľkách sú spracované dostupné štatistické údaje v jednotlivých regiónoch SR podľa NUTS III, v uzavretých obdobiach rokov 2013 až 2017, resp. 2018 podľa dostupných štatistík za účelom zjednodušenia komparácie jednotlivých regiónov.

V tabuľke číslo 2 je výkonnosť Bratislavského kraja rovnaká ako výkonnosť iných troch krajov: Prešovského, Banskobystrického a Trenčianskeho. Čo je z praktického hľadiska vylúčené. Tieto tri kraje, ale aj ostatné sú pri podiele na tvorbe HDP vlastne akoby nízko výkonné. Pritom tieto dáta nemusia byť z hľadiska výkonnosti krajov relevantné. Následne sa z týchto údajov vychádza pri rozdeľovaní fondov EÚ

Tabuľka 2: RHDP v eurách, s indexom k rovnakému obdobiu minulý rok (m.r.)

NUTS III	2013	2014	2015	2016	2017
Bratislavský kraj	20805	21114	22283	22914	23727
index k rovnakému obdobiu m.r.	104,70	101,48	105,54	102,84	103,55
Trnavský kraj	8396	8787	8721	9140	9519
index k rovnakému obdobiu m.r.	100,42	104,66	99,25	104,80	104,15
Trenčiansky kraj	7054	7217	7467	7531,2	7602
index k rovnakému obdobiu m.r.	100,16	102,32	103,46	100,86	100,94
Nitriansky kraj	8258	8400	8475	8807	9273
index k rovnakému obdobiu m.r.	99,60	101,72	100,89	103,92	105,29
Žilinský kraj	8056	8371	8753	8908	9198
index k rovnakému obdobiu m.r.	100,8	103,92	104,56	101,76	103,26
Banskobystrický kraj	6527	6579	6943	7121	7486,3
index k rovnakému obdobiu m.r.	103,69	100,8	105,54	102,56	105,13
Prešovský kraj	6579	6828	7159	7450	7686
index k rovnakému obdobiu m.r.	101,04	103,78	104,86	104,07	103,16
Košický kraj	8495	8792	9338	9355	10360
index k rovnakému obdobiu m.r.	101,85	103,50	106,21	100,19	110,74

Zdroj: ŠÚ SR, Eurostat, NBS, 2019

Pre porovnanie uvádzam tabuľku vývoja nezamestnanosti v jednotlivých krajoch za niekoľko rokov.

Tabuľka 3: Miera nezamestnanosti v jednotlivých regiónoch

NUTS III, NUTS I	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bratislavský kraj	6,17	6,13	5,34	4,51	3,05	2,62
Trnavský kraj	9,16	8,03	6,71	4,41	2,60	2,31
Trenčiansky kraj	10,74	9,56	7,71	5,85	3,53	2,93
Nitriansky kraj	12,52	11,21	9,71	6,96	4,05	3,12
Žilinský kraj	12,51	10,91	8,86	6,92	4,70	4,04
Banskobystrický kraj	18,26	17,22	14,94	12,80	8,67	7,03

Prešovský kraj	19,35	17,45	15,50	13,91	9,68	8,61
Košický kraj	17,23	15,92	14,39	12,76	9,94	8,17
Slovenská republika	13,50	12,29	10,63	8,76	5,94	5,04

Zdroj: ŠÚ SR, ÚPSVaR, 2019

Pozoruhodné je že napríklad Prešovskom kraji sa znížila nezamestnanosť z 19,35% v roku 2013 na 8,61 v roku 2018, pričom sa to neprejavilo adekvátne na zvýšení regionálneho HDP v danom kraji. Podobne by sme mohli porovnávať aj iných krajoch. Vystáva otázka: kde potom tí pracujúci, ktorí sa v rokoch 2013 až 2018 zamestnali tvoria HDP? Pravdepodobne vplyvom mobility prispievajú na rast HDP v niektorých iných krajoch. Potom ale celá metodika výpočtu regionálneho HDP zobrazuje reálny stav nepresne. Potom sú naozaj regionálne disparity až tak výrazné?

Je teda faktom, že Slovensko sa skladá z heterogénnych regiónov. Rôzne oblasti majú rôzne ekonomické štruktúry, rôzne rozvojové podmienky a diferencovaný prístup k zdrojom, v dôsledku čoho sú vymedzené priestorové štruktúry. V odbornej literatúre sa možno stretnúť s klasifikáciou regiónov z hľadiska stupňa ich ekonomického rozvoja na:

- Rozvinuté regióny, ktoré štruktúrou ekonomických a mimoekonomických činností tvoria predpoklady pre rozvoj a uspokojenie potrieb,
- Problémové regióny, v rámci ktorých rozlišujeme:
- Zaostávajúce regióny s podpriemerným výrobnými faktormi,
- Štrukturálne slabé regióny - ide o pôvodne rozvinuté regióny, ktoré strácajú tempo rastu,
- Prekrvené regióny vo vyspelých ekonomikách s problémom vysokej koncentrácie ekonomických činností v regióne (Balkau a kol., 2016).

Iba na tom jednom porovnaní je možné si položiť otázku: Naozaj sledovanie regionálnych disparít objektívne umožňuje vymedziť menej rozvinuté regióny určitého celku, do ktorých je potrebné smerovať regionálny rozvoj? Sú prostriedky Európskej únie vynakladané účelne a naozaj ekonomické koncepcie riešia ekonomické problémy regiónov objektívne, vychádzajú z reálnych a metodicky správnych koncepcií?

Je jasné, že správnosť ekonomických koncepcií nie je možné v makroekonomickom prostredí sledovať akoby v laboratórnych podmienkach (*ceteris paribus*). To by sa museli tie laboratórne podmienky vytvoriť. Ale vzhľadom k prepojenosti ekonomík to asi nie je možné, resp. doteraz nebolo možné.

Aj v tejto súvislosti ma však napadla myšlienka: A čo keď súčasný stav, ktorý nastal po pandemickej zdravotnej, ale aj už začínajúcej ekonomickej kríze, takýto stav vytvorí? Zavrú sa hranice, obmedzí sa pohyb osôb, tovaru, kapitálu. Čo keď problematika regionálnych rozdielov v rámci EÚ sa po skončení tejto ekonomickej krízy ukáže v úplne inom svetle?

Regionálne disparity sú dlhodobo považované za hlavný problém predovšetkým čo sa týka sociálno-ekonomickej oblasti, vo väčšine krajín vrátane Slovenska. Cieľom trvale znížiť regionálne rozdiely sa dlhodobo zaoberá aj Európska únia. Sú vytvárané rôzne stratégie, ale regionálne disparity nezmizli, neznižujú sa. Možno pri podrobnejšom výskume by sa zistilo, že naopak sa ešte zvýšili.

ZÁVER

V príspevku boli načrtnuté len niektoré otázky a niektoré problémy, ktoré sa nazhromaždili v priebehu rokov. Súčasný stav vo svete a najmä v Európe je možno príležitosťou na prehodnotenie doterajších postojov pri skúmaní problematiky niektorých makroekonomických ukazovateľov, tvorbe metodiky pri ich výskume v rámci regiónov.

A navrhované opatrenia?

- Predovšetkým je nutné zvýšiť potravinovú bezpečnosť. Súčasná sebestačnosť vo výrobe potravín na úrovni 30-40% môže indikovať veľké problémy so zvládaním zásobovania obyvateľstva.
- Znížiť, alebo zrušiť nákup nepotrebných vojenskej výzbroje pre vzdušné sily – v roku 2019 to bolo za 500 mil. € v roku 2020 je to tiež okolo 500 mil. €. Za jednu miliardu je možné nakúpiť poľnohospodársku techniku a podstatne znížiť ohrozenie zásobovania obyvateľstva.

- V kontexte uvedeného vo výraznejšej miere zapojiť do poľnohospodárskych projektov, projektov pre rozvoj malého a stredného podnikania, ale aj projektov s tým súvisiacich aj miestne správy na úrovni krajov a obcí.
- Pri predpokladanom spomalení globalizácie obnoviť niektoré výroby v textilnom, obuvníckom, ale aj potravinárskom priemysle.
- Využiť ľudské zdroje, ktoré sa zvýšia pri predpokladanom znížení migrácie na zapojenie do miestnych projektov.
- Je vegetačné obdobie, nestrácať čas. Príkladov, ako aj v časoch globalizácie myslí každý štát predovšetkým na seba je dosť.
- Ešte stále je dosť finančných, materiálnych, ale najmä ľudských zdrojov so slušným vzdelaním

POUŽITÁ LITERATÚRA

- FALŤAN, E. - KEREKEŠ, J. 2007. *Regionálny rozvoj Slovenska v európskych integračných kontextoch*. 2. vyd. Bratislava: Interligua, 2007. 197 s. ISBN 80-85544-37-7.
- HOLMAN, Robert. *Makroekonomie: stredne pokročilý kurz*. Vyd. 2. Praha: C.H.Beck, 2010, 424 s. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-7179-861-3.
- EUROEKONÓM.SK, 2018. *Ekonomika Slovenska 2018*. [online]. Košice: Falcon Air, s.r.o. [cit. 16-06-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.euroekonom.sk/ekonomika/ekonomika-sr/ekonomika-slovenska-2018/>>.
- EUROSTAT. 2014. *Archive:HDP na regionálnej úrovni*. [online]. Eurostat. [cit. 10-05-2019]. Eurostat. Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:HDP_na_region%C3%A1lnej_%C3%BArovni&oldid=183319>. ISSN 2443-8219.
- INEKO. 2017. *Regionálne rozdiely v SR*. [online]. Bratislava: Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy, 2014. 35 s. [cit. 07-10-2019]. Dostupné na internete: <<http://www.ineko.sk/clanky/ako-znizovat-regionalne-rozdiely-na-slovensku>>
- IŠTOK, R. a kol. 2010. *Regionálny rozvoj pre geografov*. Prešov: Prešovská univerzita v Prešove, 2010. 717 s. ISBN 978-80-555-0065-
- JUREČKA, Václav. *Makroekonomie 3*, Praha: Grada Publishing, 2017, 362 s. Expert (Grada). ISBN 978-80-271-0251-8.
- LISÝ, J. a kol. 2005. *Ekonomika v novej ekonomike*. Bratislava: Edícia Ekonomika, 2005. 625 s. ISBN:80-8078-063-3.
- RIEVAJOVÁ, E. a kol. 2015. *Trh práce - premeny a výzvy*. Bratislava: Vydavateľstvo Ekonóm, 2015. 253 s. ISBN 978-80-225-4061-2.
- EUROEKONÓM.SK, 2018. *Ekonomika Slovenska 2018*. [online]. Košice: Falcon Air, s.r.o. [cit. 16-06-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.euroekonom.sk/ekonomika/ekonomika-sr/ekonomika-slovenska-2018/>>.
- EURÓPSKA KOMISIA. 2019. *Správa o Slovensku 2019 – Oznámenie komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade, Rade, Európskej centrálnej banke a Euroskupine* [online]. Brusel: Európska komisia. 2019. 75 s. [cit. 07-10-2019]. Dostupné na internete: https://ec.europa.eu/slovakia/sites/slovakia/files/sprava_o_slovensku_2019_1.pdf
- EUROSTAT. 2014. *Archive:HDP na regionálnej úrovni*. [online]. Eurostat. [cit. 10-05-2019]. Eurostat. Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:HDP_na_region%C3%A1lnej_%C3%BArovni&oldid=183319>. ISSN 2443-8219.
- INEKO. 2017. *Regionálne rozdiely v SR*. [online]. Bratislava: Inštitút pre ekonomické a sociálne reformy, 2014. 35 s. [cit. 07-10-2019]. Dostupné na internete: <http://www.ineko.sk/clanky/ako-znizovat-regionalne-rozdiely-na-slovensku>
- NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA. 2019. *Makroekonomická databáza*. [online]. Národná banka Slovenska Eurosystem. [cit. 16-06-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.nbs.sk/sk/menova-politika/makroekonomicka-databaza/makroekonomicke-ukazovatele/>>.

- ŠTATISTICKÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2019. *Verejná databáza údajov*. [online]. Štatistický úrad Slovenskej republiky. [cit. 10-09-2019]. Dostupné na internete: <<http://statdat.statistics.sk/>>.
- ÚSTREDIE PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY. 2019. *Štatistiky*. [online]. Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny. [cit. 07-10-2019]. Dostupné na internete: <https://www.upsvr.gov.sk/statistiky.html?page_id=1247>.
- WORLD BANK GROUP. 2018. *Doing Business v Európskej únii 2018: Česká republika, Chorvátsko, Portugalsko a Slovensko*. Washington: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. 160 s. [cit. 11-10-2019]. Dostupné na internete: <www.doingbusiness.org/EU2>.

INNOVATIVE ACTIVITIES IN SPECIFIC CONDITIONS

doc. Ing. František Vojtech, PhD.¹²

Abstract

The main goal of the paper is to show that innovation can be characterized as the introduction, introduction of new or significantly improved elements into the existing form, function of things, into production or organizational processes. Technological innovations improve the production process, whether in terms of work, material or technical. The importance of innovation lies in the fact that it directly affects the growth of labor productivity. From a microeconomic point of view, growing labor productivity is an essential factor in business success and maintaining the competitiveness of the company. From a macroeconomic point of view, innovations are important in the form of their impact on the country's potential product and are therefore a major factor in long-term economic growth. Intensive technological innovation is therefore an important source of increasing labor productivity and economic growth. The very creation of innovative activities as well as the dynamic and effective use of modern technologies is conditioned by the existence of a favorable business environment. The second form of cooperation is the so-called institutional cooperation. An example of this is cooperation in research and development activities with university workplaces, the potential of which is unfortunately not sufficiently used in our conditions at present.

KEY WORDS: innovation, labor productivity, dynamic growth, technologies, research, development

INTRODUCTION

The welfare state can be considered a modern achievement. At the same time, however, the current welfare state of the 21st century is relatively fragile, as it faces a number of problems that threaten its existence. (Bočáková, 2016)

At present, there is a growing need for innovative approaches that go beyond the established institutional and sectoral boundaries of existing solutions to societal problems. It emphasizes the role of social innovation in meeting the unmet needs of people, in strengthening the involvement of vulnerable social actors and in mobilizing social capital in tackling social problems. It is precisely these characteristics that the area of innovative economic activities embodies, which is characterized by the interconnection of economic and social goals. They are most often referred to as the social economy. We want to focus on the social economy as a concept, but also on the strategy of social practice in this article.

1 CHARACTERISTICS OF INNOVATION ACTIVITIES

Innovation means new value for customers through solutions that meet new needs, vaguely defined needs or older customer needs met in new ways. In general, several types of innovation are distinguished depending on the classification criteria. For example, product, process, marketing or organizational innovations are distinguished by the area they focus on. Depending on the intensity of the changes they bring, innovations are divided into radical or partial (incremental).

The basic source of innovation in the economy is the resources and knowledge present in the system. These resources can be material, economic, intellectual or social. Innovation arises from the combination of these resources and the ability to use and apply them. An important element of the innovation process is social capital (ie social relationships that bring productive effects that allow actors, clusters or networks of actors to use not only their own resources but also external resources. However, the role of social capital is not always crucial for innovation change). , where a company or

¹² School of Economics and Management in Public Administration in Bratislava, Furdekova 16, 851 04 Bratislava, e-mail: frantisek.vojtech@vsemvs.sk

country is located as a result of applying its innovative approaches, may be given by chance or is the result of its strategies. (Balog a kol. 2017)

The Slovak Republic has a developed industrial base, which can help the country's transition to a knowledge-based economy, provided that its actors make extensive use of innovation in the entire structure of economic activities as well as in the full range of the value chain. In addition, there is a need for a balanced approach to the development of the various components of the knowledge base - analytical, synthetic and symbolic - so that the production base is strategically diversified and there is no risk of "locking" in sectors that will be uncompetitive in the long run.

2 IMPORTANCE OF INNOVATION FROM A MICROECONOMIC POINT OF VIEW

With increasing openness and integration, the importance of comparing individuals, organizations, countries and regions increases. Especially in connection with ensuring long-term progress, it is important to objectively assess the current situation, opportunities and capabilities in comparison with competitors. Organizations that are able to respond flexibly and adequately to changes in the competitive environment become successful. (Pawera, 2016)

From a microeconomic point of view, the corporate sector is the main source of the country's competitiveness. The existence, progress and growth of a company's competitiveness are largely determined by the field of business and the nature of the company's production. The other most important internal company factors are the level of employee training, the source of competitive advantage, the willingness to delegate powers and the innovative capacity of the company. At the highest stage of development based on innovation and services, customer orientation and the use of marketing come to the fore. (Porter, 1993)

Economic growth today increasingly depends on people's ability to work with information and the associated investment in information systems. The implementation of information technologies is changing the character of the classic competitive environment, while we are talking about a new type of competition, which we call e-competition. (Rouvinen, 2002)

An important factor in the growth of the company's competitiveness is to ensure the improvement of current production, increase of utility value, functionality and simplification of manageability while reducing production costs. Therefore, in the transition to production with higher added value and a higher share of sophisticated work, the weight of investment in research and development increases as another of the main factors.

The competitiveness of companies depends on the quality of their management. The quality of business management speaks to whether top management is able to create effective development strategies and ensure the long-term prosperity of the company. Its role is also to be able to effectively use the decisive factors of business development. (Vincúr, 2005)

With Slovakia's accession to the EU, the need to pay attention to the international environment and separate the so-called. Narrower and wider international environment. Involvement in international trade is currently one of the key sources of the company's progress. In Slovakia, surveys containing issues related to the competitiveness of enterprises were carried out within the project "Innovation capacity of small and medium-sized enterprises" under the auspices of the National Agency for the Support of Small and Medium-sized Enterprises. The result of innovation should be a fast-growing company, specifically an increase in sales as a quantitative indicator.

In 2018, 3,093 fast-growing companies were identified in Slovakia. The definition of fast-growing enterprises was approached in accordance with the methodology of Eurostat and the OECD (2007) on the basis of the criterion of a minimum year-on-year increase in sales of 10% for a period of three consecutive years, i. j. in the years 2015 to 2018. Fast-growing enterprises represent 17.2% of the total number of 17,996 active business entities with 10 or more employees, which were registered in the Register of Organizations of the Statistical Office of the Slovak Republic as of 31 December 2018. We can see the largest increase in innovation in high-tech industries.

In this sector, out of the total number of 3,093 identified fast-growing companies, this represents a share of 3.6%. Almost the same share (3.7%) was recorded in the group of all active business entities with 10 or more employees. The largest share (80.4%) of fast-growing companies from high-tech sectors operate in high-tech services and almost a fifth (19.6%) in high-tech industrial production

sectors. In the case of fast-growing companies, it is not assumed that they are more often represented in high-tech industries. (Slovak Business Agency, 2020)

3 IMPORTANCE OF INNOVATION FROM A MACROECONOMIC POINT OF VIEW

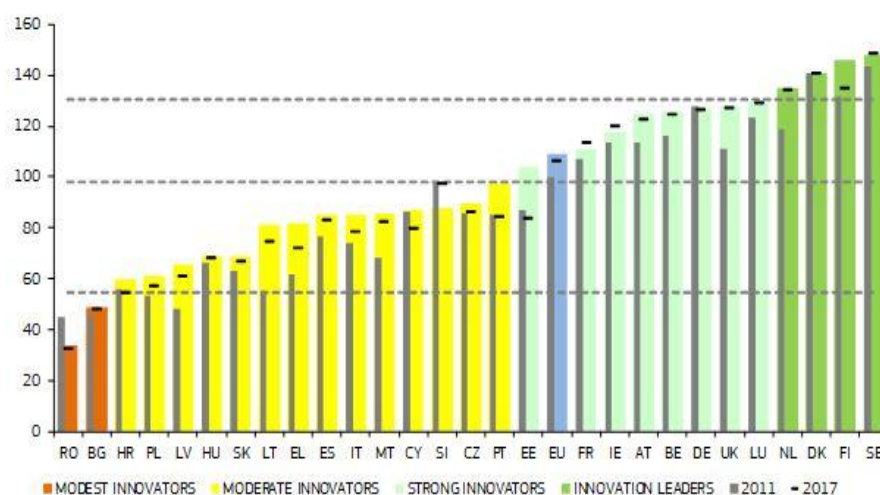
The continuation of the scientific and technological revolution in the current stage is called Industry 4.0, which influences innovation processes in Europe. What strategies have been adopted to move society forward? If we want to answer these questions, we need to go back to the beginning of the community. Where the innovation strategy began. In the Treaty establishing the European Economic Community of 1957, in Title IV, the European Investment Bank, Article 130 mentions the financing of projects for modernization. On 25 July 1983 the Council adopts a resolution on the framework programs for Community research, development and demonstration activities and the first framework program for the period 1984-1987. On 28 February 1984, the Council adopted a Decision on a European Strategic Program for Information Technology Research and Development (Esprit I). All Member States were able to apply for this program.

The Brussels European Council in February 1988 decided on a fundamental change in the functioning of the Solidarity Funds, now called the "Structural Funds". These were given to each Member State for implementation. In each of the programming periods, which began with the first programming period for 1989-1993, research and development projects were implemented. This also applied to the second 1994 -1999, the third 2000 -2006, the fourth 2007-2013, the fifth programming period 2014-2020, which is currently underway, is characterized by the Europe 2020 Strategy. The basis of this strategy are three priorities. The first is smart growth, where the aim is to create economies that are based on knowledge and innovation. The second priority is sustainable growth, which aims to build a sustainable and competitive, resource-efficient economy. Priority 3 Inclusive growth is based on supporting a high-employment economy that ensures social and territorial cohesion.

At the beginning of the chapter, we mentioned that, since 1984, the European Union has implemented multiannual framework programs to fund research and innovation. The Framework Programs for Research and Development represent the superstructure of the EU's scientific and technical policy in relation to the sub-programs of individual member states. They are based on detailed analyzes of the state of the economy, social, environmental conditions and needs in the EU in order to set priorities in research and technological development that will ensure the EU 's necessary competitiveness compared to the most developed countries in the world.

Let us recall, at least in part, the periods of the individual framework programs. The second framework program 1987-1990 was approved as Esprit II. The Seventh Framework Program for the period 2007-2013 had five specific programs: cooperation, ideas, people, capacities, nuclear research. The 8th Framework Program for 2014-2020 is currently under way. The aim is to substantially increase the contribution of research and innovation in the EU to sustainable growth, job creation, as well as to addressing the urgent challenges that Europe is currently facing. The 9th Framework Program is currently being prepared. Europe, like the world, faces new major societal challenges and megatrends that will affect our future.⁹ The Framework Program should reflect these megatrends, major societal challenges and technologies of the future. Among the main megatrends that will affect developments in Europe and the world in the coming decades are: (a) health and well-being; (b) natural resources and energy; (c) climate change and the environment; (d) demography; (e) company development; (f) globalization; (g) economy, employment and productivity.

How are individual countries doing in innovation and what is the current state of innovation? On 22 July 2018, the European Commission published the "European Innovation Scoreboard 2018". The document states that innovation performance in the EU continues to increase, but further efforts are needed to ensure Europe's global competitiveness. This year's edition of the European Innovation Scoreboard points to a positive trend in most EU countries - notably Malta, the Netherlands and Spain, with Sweden remaining the EU's innovation leader. The EU is catching up with key competitors such as Canada, Japan and the United States. However, bridging this innovation gap and staying ahead of China will require concerted efforts to deepen Europe's innovation potential. Slovakia ranked sixth overall since the end of the rankings, far below the European average.

Table 1: Overview of innovation results for 2018

European Innovation Scoreboard - Country Ranking. The colored bars show the innovation performance in 2018, the horizontal bars show the performance for 2017 and the gray bars the performance in 2011, all data compared to the EU average in 2011.

Source: European Innovation Scoreboard 2018 Main report

The findings confirm the Commission's recent Renewed Research and Innovation Agenda, which called on EU leaders to take action now to help Europe become a global innovation authority, as it has the potential to do so. Innovation, the European Horizon, with a proposed budget of EUR 100 billion for the period 2021-2027. However, EU funding alone will not be enough. A concerted effort by the public and private sectors is essential to preserve and improve our European way of life.

4 INNOVATIVE ACTIVITIES IN THE SLOVAK REPUBLIC

The Slovak Republic /SR/ as a member state of the European Union is obliged and has the obligation to develop a unified Smart Specialization Strategy, as a starting document from the ex-ante conditionality's for the Multiannual Financial Framework 2014-2020. In the conditions of the Slovak Republic, this strategy must not only meet the priorities of the Europe 2020 Strategy, including its key initiatives, but also define measures to meet the objectives of the National Reform Program and the specific recommendations of the Council for the Slovak Republic. Its elaboration and acceptance by the European Commission is a condition for concluding the Partnership Agreement between the Slovak Republic and the European Commission.

If we move through the Partnership Agreement to the citizen, the tangible result for him is quality. We will achieve this again through strategy. In Slovakia, it is the "National Quality Program of the Slovak Republic 2017 - 2021. The material was submitted in December 2016 to the meeting of the Government of the Slovak Republic, which 594 of 14 December 2016. Thus, a strategy has entered into force to which public and private sector organizations can join, and its main role is to help organizations focus their efforts on continuous quality improvement in order to provide better products and services.

Taking into account the possible trends in the issue of quality improvement, the strategic objectives of this program are broadly designed to guide and evaluate efforts to improve the quality of products and services by improving organizations, implementing comprehensive quality management and enhancing quality culture, supporting and improving the application of models. comprehensive quality management EFQM (European Foundation for Quality Management) in the public and private sectors and to reward the best companies and organizations on their path to excellence by awarding a national quality award and other awards. The identified priority areas on which the strategy focuses support the

achievement of strategic goals. In relation to the strategic objectives and priority areas, support tools are defined - principles, their basic functions and possibilities of their use.

One of the specific strategic tools that is based on the "National Quality Program of the Slovak Republic 2017 - 2021" is the Slovak Accreditation Agency for Higher Education. It was established on 1 November 2018 by Act no. 269/2018 Coll. on Quality Assurance in Higher Education and on Amendments to Act No. 343/2015 Coll. on Public Procurement and on Amendments to Certain Acts, as amended.

The Agency is a public institution that performs the activity of external quality assurance of higher education. It decides on the scope of authorizations of higher education institutions to carry out higher education in the Slovak Republic, the authorization of higher education institutions to carry out habilitation and inauguration proceedings and imposes and controls the fulfillment of corrective measures by higher education institutions. The Agency issues standards for the internal quality assurance system of higher education, standards for study programs and standards for the habilitation procedure and the inauguration procedure. The draft standards have the opportunity for the public to comment before they are approved.

CONCLUSION

From the information on the state of innovation processes in the European Union and in Slovakia, we found that the current legislation creates space for the fulfillment of innovation strategies. We have also shown that there are enough financial resources to put them into practice. We have reflected that this can be done on selected representatives of the public and private sectors. These results led us to the question: "Why the implementation of innovative systems, quality management systems and management systems does not mean a clear improvement." In response, we are forced to educate and relate to values. At the same time, it confirms to us that quality is a way of thinking.

REFERENCES

- BALOG, M.a kol. 2013. *Inovatívne Slovensko - východiská a výzvy*, Slovenská inovačná a energetická agentúra Bratislava 2013, ISBN 978-80-88823-55-1 (online verzia), str.12
- BOČÁKOVÁ, O. 2016. *Štát ako aktér sociálnej politiky*, In: *Slovenská republika ako predsedajúca krajina Európskej únie*, Bočáková.O.: - Habánik. T.: editor, Tribún EÚ 2016, , str. 7, ISBN 978-80-263-1065-5
- EURÓPSKA KOMISIA. 2014. *Horizont 2020 Stručný opis programu. Rámcový program EÚ pre výskum a inovácie*. Luxemburg: Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2014. ISBN 978-92-79-38930-6
- EURÓPSKA KOMISIA. 2014. *Výskum a inovácie*. Luxemburg. Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie, 2014. ISBN 978-92-79-42400-7
- EURÓPSKA KOMISIA. 2020. *EUROPE 2020*, Dostupné na http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm.
- EURÓPSKA ÚNIA. 2018 *Zmluvy EÚ*. 2018. Dostupné na http://europa.eu/european-union/law/treaties_sk
- Európsky prehľad výsledkov inovácie na rok 2018 (European Innovation Scoreboard 2018, EN) Main report
- KOLLÁR, V. - MATÚŠOVÁ, S. 2019. *Manažment inovácií*. Bratislava: VŠEMVS v Bratislave, 2019. ISBN 978-80-8078-668-7
- Národná agentúra pre podporu malých a stredných podnikov. 2005. *Inovačná kapacita malých a stredných podnikov*, Bratislava, NARMSP.
- Odporúčanie Európskeho Parlamentu a Rady z 18. júna 2009 o vytvorení Európskeho systému kreditov pre odborné vzdelávanie a prípravu (ECVET) (2009/C 155/02)
- PAPULOVÁ, Z.: *Strategické analýzy s podporou strategického myslenia*. Bratislava: KARTPRINT, 2012. ISBN 978-80-89553-10-5.
- PAWERA, R. 2016. *Firmy a manažment rozmanitosti.*, In: *Slovenská republika ako predsedajúca krajina Európskej únie*, Bočáková.O.: - Habánik. T.: editor, Tribún EÚ 2016, , str. 96, ISBN 978-80-263-1065-5

- PORTER, M. E. 1993. *Konkurenční výhoda. Jak vytvořit a udržet si nadprůměrný výkon*, Praha, Victoria Publishing., ISBN 80-85605-12-0
- ROUVINEN, P. 2002. *Competitiveness in the New Economy*, Research Institute of Finnish Economy, 2002., SSN 0781–6847, No. 786).
- SBA. 2020. *Rýchlorastúce podniky na Slovensku*, Slovak Business Agency, 2020
- VINCÚR, P. a kol.: *Teória prax hospodárskej politiky*, Sprint, 2005., ISBN 80-89085-34-2
- Zákon č. 172/2005 Z. z. o organizácii štátnej podpory výskumu a vývoja a o doplnení zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov

TRANSPARENTNOSŤ A OTVORENOSŤ VEREJNEJ SPRÁVY AKO PREDPOKLAD EFEKTÍVNEJ PARTICIPÁCIE

Mgr. Veronika Džatková, PhD. – PhDr. Ondrej Mital', PhD.¹³

Abstract

Effective participation is one of the precondition of modern democratic political system which connects public sphere with citizens. The target of the paper is to analyse, in the theoretical way, the scope of mutual relation between innovative technologies and transparent and open public administration. The results confirmed the importance of providing and enabling diverse opportunities of modern forms of participation with the aim to strengthen the trust to the public services and institutions.

KEY WORDS: participation, public administration, transparency, openness, information technologies

ÚVOD

Jedným z predpokladov moderného demokratického politického systému je existencia efektívnej participácie, ktorá sa následne premieta vo zvýšenej miere spolupodieľania sa občanov na rozhodovacom procese, na druhej strane má nezastupiteľný význam v miere vplyvu a ovplyvňovania aktérov rozhodovania. Slovanmi S. Verbu a N.H. Nieho (1987) predstavuje politická participácia jeden zo spôsobov, prostredníctvom ktorého môže občan informovať politického reprezentanta o svojich záujmoch, s cieľom v čo v najvyššej možnej miere ovplyvniť jeho rozhodnutie vo svoj vlastný prospech. Uvedeným spôsobom dochádza k posilňovaniu miery demokratickosti systému v zmysle zastúpenia heterogenity potrieb a požiadaviek zo strany občanov i k samotnému zvyšovaniu spolupodieľania sa jednotlivcov na správe vecí verejných. Navyše participácia predstavuje dlhotrvajúci záujem zo strany odbornej i laickej verejnosti ako jeden zo základných pilierov demokratického zriadenia. V danom kontexte je dôležité vyzdvihnúť skutočnosť, že pod participáciou máme na mysli nielen jej tzv. redukovanú podobu t.j. jednorazová účasť vo voľbách realizovaná zväčša v časovom rozmedzí štyroch rokov, ale aj koncentrovanú formu t.j. aktivizovanie a angažovanie sa v správe vecí verejných na pravidelnej báze.

Zároveň je možné nazerať na participáciu aj prostredníctvom využívania konvenčných a nekonvenčných prvkov aktivizmu. Odvolávajúc sa na Paula A. Bourneho (2010) patrí ku konvenčným prvkom participácia v politickej strane a účasť vo voľbách. Na druhej strane, k nekonvenčným prvkom zaraďuje blogovanie, realizáciu demonštrácií i protestov. Z dôvodu, že v spoločnosti badáme čoraz častejšie jav, v rámci ktorého dochádza k častejšiemu využívaniu a akceptácii nekonvenčných prvkov participácie, je ich priradenie podľa uvedenej kategorizácie do istej miery diskutabilné.

Súčasná spoločensko-politická situácia nám poskytuje najvyššiu mieru možností a príležitostí ako participovať či spolupodieľať sa na posilňovaní občianskeho aktivizmu. Z historickej perspektívy zažívame obdobie výrazne priaznivých podmienok na spolupodieľanie sa na veciach verejných, ktoré sme doposiaľ nemali možnosť badať v tak markantnej miere.

Participácia pomáha kreovať vzájomný dialóg medzi štátom a občanom prostredníctvom garantovaných občianskych a politických práv, ktoré vytvárajú vitálne podmienky pre ich ďalší rozvoj. Napriek uvedenej skutočnosti sú možnosti dnešnej doby nedostatočne využívané, čo je možné označiť aj ako tzv. participačný paradox t.j. situácia kedy sú štátom garantované práva a slobody

¹³ Mgr. Veronika Džatková, PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy, Popradská 66, 041 32 Košice, veronika.dzatkova@upjs.sk

PhDr. Ondrej Mital', PhD., Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy, Popradská 66, 041 32 Košice, ondrej.mital@upjs.sk

aplikované nedostatočne alebo len v minimálnej miere. Následne sa ponúkaná široká škála príležitostí byť aktívnym občanom spája so silnejúcou potrebou jej zlepšenia či výraznejšieho zaktivizovania.

Aplikácia informačných technológií v rámci fungovania a činnosti verejnej správy nie je zďaleka novou formou zvyšovania kvality spravovania spoločnosti. Aktuálne je tento dlhodobý trend nevyhnutné vnímať aj v kontexte podieľania sa na správe vecí verejných. E-government, e-služby, elektronická komunikácia či webové rozhrania môžu byť vnímané už ako neoddeliteľná súčasť diskusií spojených s výzvami verejnej správy. Informačné technológie však disponujú potenciálom obohatiť participáciu a angažovanosť verejnosti v pozitívnom slova zmysle, pričom tento rozmer aplikácie informačných technológií vo verejnej správe je diskutovaný najmä v posledných rokoch a v počiatkoch zavádzania informačných technológií bol vnímaný skôr ako okrajový a sekundárny. V kontexte načrtnutej problematiky môžeme ako zásadný podnet pre zmeny vnímať rozvoj a nárast využívania informačných technológií. Slovanmi I. Mergel (2013) inovatívne technológie zvyšujú popri transparentnosti aj medziorganizačnú a vnútroorganizačnú spoluprácu, čo v konečnom dôsledku vytvára priestor pre inovatívne formy participácie verejnosti. Inými slovami možno povedať, že informačné technológie vytvorili podmienky pre zmeny v tradičných aspektoch spravovania spoločnosti a podieľaní sa na správe vecí verejných.

1 ASPEKTY EFEKTÍVNEJ PARTICIPÁCIE

Z uhla pohľadu politickej vedy sa nazeráme na participáciu ako na jeden zo spôsobov na eliminovanie pretrvávajúcich krízových prvkov zastupiteľskej demokracie, ktoré sú najčastejšie spájané s apatiou a rastúcou nedôverou k politike, politickým zástupcom i verejným inštitúciám.

V danom kontexte je veľmi dôležité vyzdvihnúť aspekt etiky v politike, keďže väčšina negatívnych javov spojených s krízou zastupiteľskej demokracie sa priamo úmerne spája s nedodržiavaním etických princípov či etického správania sa v tzv. offline aj online priestore. Na tomto mieste je dôležité zdôrazniť skutočnosť, že na politickú etiku sa nenazeráme optikou skúmania ako na objekt politiky, ale ako na bazálny predpoklad dobre spravovanej politiky. Následne politickú etiku skúmame z normatívneho hľadiska ako súbor opatrení kreujúcich limity konania aktérov politiky.

Zabezpečenie efektívnej participácie predpokladá splnenie troch bazálnych kritérií vo forme umožniť a vytvoriť podmienky participovať, disponovať vedomostným backgroundom prečo participovať a v konečnom dôsledku nadobudnúť reálny vplyv na koncové rozhodnutia. V každom z uvedených bodov je zároveň možné badať zlepšenie východiskového stavu pri aplikácii a prepojení s etickým aspektom.

Prvé kritérium založené na umožnení participovať nadväzuje na už vyššie spomenutú širokú škálu možností a príležitostí na rozvoj občianskeho aktivizmu, ktorý je v súčasnosti ponúkaný. V danej súvislosti zastáva jednu z markantných úloh rozvoj moderných technológií, ktoré predstavujú najrýchlejší a najefektívnejší spôsob na šírenie či ďalšie zdieľanie informácií. Tvrdenie sa opiera aj o slová R. Putnama (2000), ktorí sa zasadzuje za stanovisko, že občiansky aktivizmus kreuje predpoklad pre následné stretávanie sa občanov spájajúcich sa na základe spoločných či podobných hodnotových zámerov, ktoré má za následok rastúcu mieru angažovanosti jednotlivcov. Zároveň participovanie v organizácii či skupine pôsobí motivujúco pre ostatných a posilňuje aspekt ďalšieho združovania sa. V danom kontexte dodávame, že kritérium umožňujúce participovať má heterogénny charakter a poskytuje každému občanovi vybrať si spôsob a formu, ktorá sa pre neho spája s najvýraznejšími benefitmi. Slovanmi R. Dahla ide o účasť v rámci ktorej „...by mohol spolupracovať každý občan, ktorý si to praje a všetky hľadiská by pri tom boli dost' zastúpené, nikto, kto by sa aktívne snažil by nenarazil na neprístupnosť úradov a nikto by nemal pocit, že mu je odopieraná rovná príležitosť k uplatneniu“ (Dahl, 1995, s.79).

Etický aspekt a participácia sú v danej oblasti intenzívne prepojené, z dôvodu existencie rozsiahlych možností a foriem ako participovať, ktoré disponujú pozitívnymi i negatívnymi konzekvenciami. K benefitom zaraďujeme rýchlosť a efektívnosť zdieľania informácií v rámci online participácie. K negatívnym javom radíme nedodržiavanie etického správania sa v rámci offline i online participácie, či kreovaním mylnej predstavy o aktivizme vytvorením tzv. kvázi online participácie za účelom manipulácie s informáciami. Dôležitým znakom kritéria umožniť participovať sa tak v zmysle dodržiavania etických princípov stáva dodržiavanie sledovania verejného záujmu a verejného blaha.

V poradí druhé kritérium je založené na aspekte dostatočnej miery informovanosti či vedomostného backgroundu prečo participovať a aké pozitíva plynú z aktívnej účasti občana či jeho spolupodieľania sa na správe vecí verejných. Uvedený bod sa vo významnej miere podpisuje pod jeden z kľúčových znakov krízy zastupiteľskej demokracie, a to vo forme nedôvery vo verejné inštitúcie, politiku či politikov, na ktorú občania reagujú nezáujmom o verejné dianie a následným nepodieľaním sa na správe vecí verejných. Disponovanie adekvátnymi informáciami a vedomosťami o dôležitosti participácie a jej dosahu považujeme za kľúčové pre rozvoj modernej demokratickej spoločnosti a následnej podpory informačného i komunikačného aspektu demokracie.

Informovanú spoločnosť zároveň považujeme za merítko či spätné zrkadlo miery rozvoja občianskej spoločnosti v krajine. Opodstatnenosť uvedeného sa stotožňuje aj s názorovým hľadiskom R. Dahla (1995), ktorý vo svojom učení zdôrazňuje nezastupiteľnú úlohu poskytovania adekvátnych a primeraných informácií voči občanom reprezentovaných na všetkých úrovniach rozhodovacieho procesu. „*Avšak, ako sa postupom času ukázalo, ľudia nie sú citliví len na distribúciu a štruktúru či obsah procedúry, ale tiež na kvalitu spôsobu, s akým je s nimi zaobchádzané počas rozhodovacieho procesu. Inými slovami, ľudia nepožadujú iba férové procedúry, ale aj férové zaobchádzanie, teda vnímajú aj spravodlivosť interakčného procesu (t. j. interaktívnu spravodlivosť)*“ (Rovenská - Župová, 2018, s. 141).

Etický rozmer v podobe transparentného poskytovania informácií o dôležitosti participácie považujeme za kľúčový a zároveň za ďalší nenahraditeľný predpoklad fungujúceho aktivizmu. Etický aspekt premietajúci sa do roviny potreby disponovania adekvátnymi informáciami spojenými s otázkou prečo je dôležité participovať, sa spája s momentálne silnejúcou formou šírenia nepravdivých informácií tzv. hoaxov, ktorých rozmach badáme v posledných rokoch. Vzhľadom k vyššie uvedenému stanovisku, že momentálne žijeme v dobe kedy disponujeme najjednoduchším prístupom k rôznym informáciám, je paradoxom, že uvedomenosť občanov o dôležitosti občianskeho aktivizmu sa nevyvíja priamo úmerne tejto skutočnosti. Inými slovami občania nevykazujú vyššiu mieru informovanosti o dôležitosti aktívnej účasti či zaujímania sa o veci verejné. Uvedené do významnej miery rezultuje aj z existencie šírenia neoverených informácií. V spoločnosti dochádza k situáciám zdieľania informácií každého druhu, bez počiatočnej kontroly pravdivosti ich charakteru. „*Ako také, preto môžu byť informácie potenciálnou bezpečnostnou hrozbou, či už v súvislosti s ich prílišným množstvom a tzv. informačným zahltením a následnou neschopnosťou informácie spracovať, (tzv. information overload) alebo v súvislosti s ich zneužitím, kde sa dokonca informácie môžu stať referenčným objektom, ktorému prináleží právo na ochranu*“ (Krokosová, 2014, s. 168).

Dodržiavanie etických princípov pri šírení správ a potrebu boja s dezinformáciami považujeme za kľúčovú pre budovanie etickej občianskej spoločnosti v každej vyspelej a modernej demokracii. Stále platná premisa, že v demokracii moc pochádza od občana, či už v priamej alebo zastupiteľskej forme, predpokladá existenciu práva na objektívne a pravdivé informácie, podľa ktorých sa občan rozhoduje.

Posedné kritérium zameriava svoju pozornosť na dosahovanie reálneho vplyvu rezultujúceho z participácie t.j. existencie tzv. spätnej väzby a zlepšenia východiskového stavu. K reálnemu vplyvu dochádza po splnení predchádzajúcich dvoch kritérií t.j. po vytvorení adekvátnych podmienok na participáciu, a rovnako keď je aktivizmus realizovaný ako výsledok voľby vychádzajúcej z dostatočného množstva informácií prečo participovať.

Vplyv etiky na dosahovanie reálneho vplyvu je zásadný v aspekte uvedomenia si skutočnosti, že demokratmi sa občania musia stávať opakovane, čo znamená prostredníctvom vlastnej identifikácie a presvedčenia (Norval, 2016). K uvedenému stanovisku pripájame etický princíp spočívajúci v zodpovednosti za konanie. Stotožňujeme sa s názorom, že vyššia miera participácie rezultuje do zvýšenej miery demokracie v krajine. Vyspelá občianska spoločnosť tak dáva spätnú väzbu o tom, do akej miery sa ľudia zaujímajú a chcú zaujímať o veci verejné.

Politický systém, ktorý poskytuje občanom byť reálne jeho súčasťou a ich záujmy sú aplikované v konkrétnych rozhodnutiach politických aktérov sa odzrkadľuje v stave občianskej spoločnosti i ďalšom povzbudení či iniciovaní občanov participovať. M. Warren (1992) kategorizoval benefity aktívneho zapojenia sa občanov do verejného diania nasledovne:

- nárast príležitostí participácie a sebauvedomovania sa občana
- viac participácie rezultuje do zvýšenej miery demokracie

- spoluúčasť občana sa odzrkadľuje v zníženej konfliktnosti a zvýšenej akceptovateľnosti a zodpovednosti za rozhodnutia.

Dôležitosť uvedených kritérií a najmä ich prepojenie s dodržiavaním etických princípov považujeme za jedno z markantných predpokladov pre posilnenie efektívnej participácie a jej ďalšie zdokonaľovanie ako výzvy nielen pre politickú vedu, ale rovnako aj pre verejnú správu.

2 PREBIEHAJÚCA KVALITATÍVNA ZMENA ZAPRÍČINENÁ VYUŽÍVANÍM INFORMAČNÝCH TECHNOLOGIÍ

V súčasnosti už informačné technológie vo verejnej správe nepredstavujú len nevyhnutné kopírovanie informatizácie celej spoločnosti, ale výrazným spôsobom menia aj vzťahy medzi spravovanými a spravujúcimi subjektami. V tomto kontexte možno len súhlasiť s názorom Y. Charalabidis a kol. (2019) poukazujúcim na fakt, že informačné technológie, primárne zamerané na efektivitu a efektívnosť organizácií verejnej správy, sú rovnako prínosné aj pre vzťahy medzi verejnou správou a rôznymi entitami, pričom zvyšujú participáciu verejnosti a prispievajú k zlepšeniu transparentnosti. Práve tieto zmeny možno vo vzťahu k skúmanej problematike vnímať ako silne prepojené. Ako kľúčové sa teda javia popri mnohých iných práve princípy transparentnosti a otvorenosti, ktoré síce sú už dlhé desaťročia cieľmi reforiem na rôznych úrovniach spravovania, ale optikou informačných technológií sú znova transformované na kvalitatívne inú a novú úroveň.

2.1 Významnosť uplatňovania princípov transparentnosti a otvorenosti

Zlepšením prístupu k moderným technológiám sa naplnil základný predpoklad pre existenciu informovanej verejnosti, ktorá je schopná efektívnej participácie a angažovania sa pri správe verejných záležitostí. Zároveň možno slovami P. Iosifidisa a M. Wheelera (2016) argumentovať, že adekvátne informovaní občania sú schopní efektívnej participácie v politických a verejných záležitostiach. Samotná verejnosť je však z tohto hľadiska v určitej informačnej nevýhode, pretože nie vždy disponuje informáciami v adekvátnej kvalite, kvantite alebo v adekvátnom časovom predstihu. Vychádzame teda z predpokladu, že len informovaná verejnosť dokáže efektívne participovať a angažovať sa pri spravovaní verejných záležitostí, ktoré sa jej bytostne dotýkajú, pričom naprieč verejnou správou je nevyhnutné uplatňovať princípy transparentnosti a otvorenosti.

Transparentnosť je z pohľadu fungovania verejnej správy a výkonu jej funkcií významná z viacerých hľadísk. S odvolaním sa na slová F. Faini a M. Palmirani (2018) je princíp transparentnosti v súčasnosti najčastejšie spájaný so šírením informácií a informačnými technológiami, pretože využitím internetu je verejná správa schopná distribuovať informáciu širokej verejnosti, pričom jej dostupnosť nie je obmedzená časom alebo miestom. Stotožniť sa možno aj s myšlienkou R. Matheus a M. Jansen (2020), že za primárny cieľ transparentnosti je potrebné považovať odstránenie diskrepancie súvisiacej s dostupnosťou informácií, vďaka čomu je verejnosti umožnené vidieť čo sa deje v rámci verejnej správy a spravovania.

Transparentnosť a prístup k informáciám je nevyhnutný pre správne rozhodnutia, pretože vytvárajú dôveru a motivujú občanov zúčastniť sa a spolupracovať, a preto by sa verejná správa a vlády štátov mali zamyslieť nad zmenou prístupu k zapájaniu verejnosti do rozhodovacieho procesu (N. Edelman et al. 2012). Transparentnosť, bytostne súvisiaca s prístupom k informáciám, je často vnímaná ako liek na korupciu, nespokojných a nedôverčivých občanov (Guy, Ely, 2018). Podľa T. Almana a J. Volochovej (2020) je transparentnosť možné subsumovať pod sféru priamej demokracie, pričom jej aktuálnosť možno vnímať aj v kontexte krízy nepriamej demokracie a hľadani alternatív pre participáciu zo strany jej adresátov. Súčasne je však potrebné mať na zreteli komplexný pohľad na informovanie verejnosti a výmenu informácií v súčasnej spoločnosti.

Súčasná spoločenská realita totiž vyžaduje aj paralelné uplatňovanie princípu otvorenosti, ktorý je pri transparentnosti v kontexte participácie a angažovanosti verejnosti tiež dôležitý. Podľa P. Kovač (2016) je otvorenosť v kontexte transparentnosti kľúčová najmä v dvoch rozmeroch, ktorými sú rámec zahŕňajúci ovplyvnený participujúci okruh verejnosti v čo najskoršom čase a za účelom ochrany ich práv, ale aj v zmysle dosiahnutia osobnej zodpovednosti a etického správania zo strany jednotlivcov. Výsledkom uplatňovania princípu otvorenosti je vytvorenie novej a nepredvídateľnej synergie medzi jednotlivcami, vďaka čomu je možné generovať idey, doposiaľ nepoznané riešenia a nové služby a

statky (Faini, 2015). Otvorenosť je rovnako možné identifikovať v pragmaticky jasne vymedziteľných projektoch v podobe otvorených portálov a webových sídel na štátnej či lokálnej úrovni, ktoré verejnosti umožňujú lepšie vyhľadávať systematicky kategorizované informácie. Doba participatívnej demokracie je spojená širokou dostupnosťou dokumentov a dát na web stránkach a open data portáloch (Mejer, 2015). V tomto kontexte M. Hogan a kol. (2017) výstižne dopĺňajú, že takto sa otvára potenciál nielen na monitorovanie vládnych aktivít verejnosťou, ale sú diskutované aj verejné politiky a podporovaná spolupráca a participácia pri tvorbe verejných hodnôt.

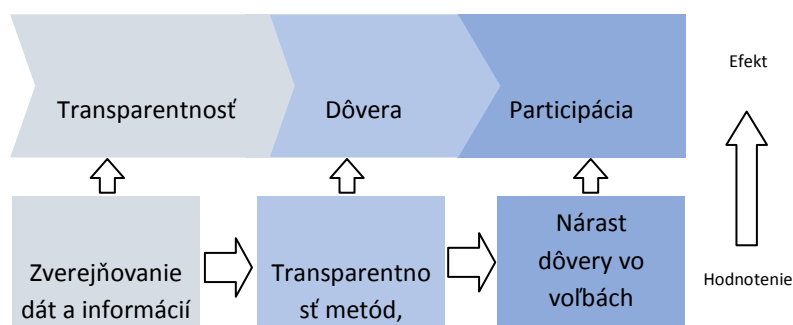
Vychádzajúc z uvedeného môžeme konštatovať, že transparentnosť a otvorenosť verejnej správy výrazne prispieva ku kvalite informovanej verejnosti, ktorá by tak mala byť schopná prispieť k zvýšeniu súladu s realizovanými verejnými politikami.

2.2 Participácia informovanej verejnosti

Informačné technológie sa vo verejnej správe podieľajú na zvyšovaní kvality spravovania spoločnosti. Súčasne však máme za to, že sila a význam toku informácií od verejnej správy k verejnosti má v súčasnej spoločnosti, výrazne závislej na informačných technológiách, v kontexte naplňovania ideálov demokracie kľúčovú pozíciu. Verejná správa zabezpečuje uskutočňovanie vzájomných vzťahov medzi volenými predstaviteľmi a verejnosťou, garantuje svojou činnosťou prepojenie štátu a spoločnosti, zabezpečuje participáciu občanov vo voľbách a angažovanosť na dennej báze, ale aj vytvára priestor na zapojenie verejnosti pri tvorbe verejnej politiky nad rámec legálne definovaných nástrojov (Murray Svidroňová, Kaščáková, Vrbičanová, 2018; Peters and Pierre, 2018; Shafritz et. al, 2017). V 21. storočí sa stále vo väčšej miere využívajú informácie a informačné technológie za účelom dosiahnutia rôzneho účelu v rôznych oblastiach, pričom tento fakt možno vnímať ako hlavný faktor rozvoja, pokroku a inovácií (Zölde, 2018). Paralelný význam teda majú aj v kontexte nami skúmanej problematiky participácie na správe vecí verejných.

Možno len súhlasiť s F. Faini (2015), že nové technológie podporili enormný nárast dostupných informácií a umožnili jednotlivcom využívať automatizované nástroje na ich získanie (čo viedlo k výraznej redukcii nákladov a osvojení si nových foriem kooperácie a integrácie v spoločnosti). Súčasne je nevyhnutné poznamenať, že informovanie verejnosti zo strany vlád a verejnej správy nemožno považovať za novoobjavený prvok 21. storočia. Podľa N. Edelmann, J. Höchtl a M. Sachs (2012) úloha informovať občanov vyplýva zo samotnej podstaty demokracie, pričom dôslednejšie zapájanie občanov do rozhodovacieho procesu v podstate nenaruša suverenitu týchto entít v rozhodovaní, ale zároveň nevedie k priamejšej demokracii, avšak v konečnom dôsledku môže vďaka dôvere verejnosti podporiť zapájanie občanov do procesu tvorby verejnej politiky, skvalitniť celý proces a priniesť lepšie výsledky (Obrázok 1).

Obrázok 1: Dátová a informačná transparentnosť ako predpoklad participácie



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa EDELMANN, N. – HÖCHTL, J. – SACHS, M. 2012. Collaboration for Open Innovation Processes in Public Administrations.

Informovaná verejnosť, ktorá je schopná vďaka proaktívnemu prístupu verejnej správy k zverejňovaniu kľúčových dát a informácií, v súčasnosti ľahko dostupných vďaka informačným technológiám, efektívnej participácie na správe vecí verejných, je pre súčasnú spoločnosť jednoznačným prínosom. Neoddeliteľnou súčasťou je však dôvera verejnosti v činnosť verejnej správy, ktorá je práve podporená uplatňovaním princípov transparentnosti a otvorenosti.

Nepochybne sú však súčasné diskusie odborníkov smerované aj na nové dimenzie a benefity, ktoré priniesli informačné technológie v rámci aktuálnych premien participácie a angažovania verejnosti. Komplexnosť načrtnutých väzieb medzi verejnou správou a verejnosťou je navyše umocnená aktuálne prebiehajúcimi globalizačnými procesmi, v rámci ktorých možno vnímať práve informačnú dimenziu popri ekonomickej a politickej dimenzii za jednu z kľúčových. V tomto kontexte je hodnotnou myšlienka H. A. Khana (2018) o tom, že verejná správa ako otvorený systém nevyhnutne vyžaduje interakcie so širokým spektrom aktérov, ktorí majú vplyv na implementáciu verejných politík, pričom takto obohatené vládnutie je zároveň pod neustálym vplyvom globalizačných procesov spôsobujúcich prelínanie verejného a súkromného alebo domáceho a medzinárodného. Poskytovanie informácií preto nie je možné vnímať len ako konečný a finálny cieľ, pretože tento neoddeliteľný aspekt činnosti organizácií verejnej správy prekročil svoj pôvodný zámer.

ZÁVER

Rozhodovanie na základe dostatočného množstva a adekvátnej kvality informácií je dôležité nielen z pohľadu organizácie verejnej správy, ale aj z pohľadu verejnosti, ktorá by sa v ideálnom prípade a za účelom zlepšenia aktuálneho statusu quo mala podieľať na správe vecí verejných v čo najväčšej možnej miere. Bez ohľadu na prístup k digitalizácii procesov a činností verejnej správy, kooperácia a komunikácia sú kľúčovými aspektmi premien verejnej správy, ktoré sú schopné zabezpečiť distribúciu zodpovednosti pri formulovaní verejnej politiky a vytvoriť chýbajúce prepojenie medzi verejnou správou a ostatnými aktérmi (Sankowska, 2018). Aplikáciou užívateľsky priateľných metód dokáže verejná správa poskytnúť verejnosti priamy vstup do verejných diskusií a prípravy rozhodnutí, pričom cieľom je aj zvýšenie miery akceptácie plánov a súhlasu s riešeniami zlepšujúcimi kvalitu života (Rexhepi, Filiposka, Trajkovic, 2018).

Jednou zo zásadných kvalitatívnych zmien spôsobených využívaním informačných technológií verejnou správou je teda zefektívnenie toku informácií smerom k verejnosti a ich následné využívanie samotnými jednotlivcami. Informácie totiž tvoria jeden zo základných podnetov rozhodovania a konania jednotlivca. Vychádzajúc z doposiaľ uvedeného teda možno považovať adekvátne množstvo a kvalitu informácií, ale aj prístup k nim za dôležitú súčasť zdravej a prosperujúcej demokratickej spoločnosti. Správnosť, objektívnosť a dostupnosť informácií je často súčasťou realizovaných reforiem, ktorých cieľom je zlepšiť fungovanie organizácií verejnej správy a skvalitniť sledovanie verejného záujmu.

Na základe nadobudnutých výsledkov analýzy potvrdzujeme priamu úmeru medzi heterogénnymi inovatívnymi formami participácie a transparentnosťou a otvorenosťou verejnej správy. Zároveň zastávame súhlasné stanovisko, že adekvátna miera informácií o verejnom živote, ktorú je možné získať aj prostredníctvom moderných informačných technológií má markantný význam, čo sa prejavuje o.i. v náraste miery demokracie a kvalite verejných služieb.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- ALMAN, T. – VOLOCHOVÁ, J. 2020. Transparent Local Self-Government – Right of Public to Information as a Form of Direct Democracy. In: *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D: Faculty of Economics and Administration*. Roč. 28, č. 1, 2020, s. 5-16. ISSN 1804-8048.
- BOURNE, P.A. 2010. Unconventional political participation in a middle-income developing country. In: *Curent research Journal of Social Sciences* Vol.2. (2), 2010. 196-203s. ISSN 2041-3246.
- DAHL, R. 1995. *Demokracie a jej kritici*. Praha: Victoria Publishing, 1995, 349s. ISBN 80-85605-81-3.
- EDELMANN, N. – HÖCHTL, J. – SACHS, M. 2012. Collaboration for Open Innovation Processes in Public Administrations. In: CHARALABIDIS Y. – KOUSSOURIS S. (eds) *Empowering Open and Collaborative Governance*. Berlin, Heidelberg: Springer, 2012, s. 21-38. ISBN 978-3-642-27218-9.

- FAINI, F. 2015. Italian Open Government Strategy in National and Regional Regulation. In: KÖ, A. – FRANCESCONI, E. (eds). *Electronic Government and the Information Systems Perspective. EGOVIS 2015. Lecture Notes in Computer Science*, vol 9265. Cham: Springer, 2015, s. 271–286. ISBN 978-3-319-22389-6.
- FAINI, F. – PALMIRANI, M. 2018. The Right to Know and Digital Technology: Proactive and Reactive Transparency in the Italian Legal System In: KÖ, A. – FRANCESCONI, E. (eds). *Electronic Government and the Information Systems Perspective. EGOVIS 2018. Lecture Notes in Computer Science*, vol. 11032. Cham: Springer, 2018, s. 164–174. ISBN 978-3-319-98348-6.
- GUY, M. E. – ELY, T. L. 2018. *Essentials of Public Service: An Introduction to Contemporary Public Administration*. Irvine: Melvin & Leigh, 2018, s. 329. ISBN 978-0-99923590-4.
- HOGAN, M. et al. 2017. Governance, Transparency and the Collaborative Design of Open Data Collaboration Platforms: Understanding Barriers, Options, and Needs, In: Ojo, A. – Millard, J. (eds.): *Government 3.0 – Next Generation Government Technology Infrastructure and Services, Public Administration and Information Technology* vol. 32. Cham: Springer, 2017, s. 299-332. ISBN 978-3-319-63741-9.
- CHARALABIDIS, Y. et al. 2019. The Three Generations of Electronic Government: From Service Provision to Open Data and to Policy Analytics. In: LINDGREN, I. et al. (eds.) *Electronic Government 18th IFIP WG 8.5 International Conference, EGOV 2019. San Benedetto Del Tronto, Italy, September 2–4, 2019 Proceedings*. Cham: Springer, 2019, s. 4-17. ISBN 978-3-030-27324-8.
- IOSIFIDIS, P. – WHEELER, M. 2016. *Public Spheres and Mediated Social Networks in the Western Context and Beyond*. London: Palgrave Macmillan, 2016, 297 s. ISBN 978-1-137-41029-0.
- KHAN, H. A. 2018. Governance, Public Administration, and the Challenges of Globalization. In: KHAN, H. A. (eds.). *Globalization and the Challenges of Public Administration*. Palgrave Macmillan, Cham, 2018, s. 5-31. ISBN 978-3-319-69586-0.
- KOVAČ, P. 2016. Openness and Transparency in (Slovene) Administrative Procedures as Fundamental European Principles. In: *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Roč. 9, č. 2, 2016, s. 49-67. ISSN 1338-4309.
- KROKOSOVÁ, K. 2015. Informačná bezpečnosť - teoretické vymedzenie. In: *Aktuálne výzvy a problémy verejnej správy 2 Perspektívy komunálnej politiky na Slovensku po voľbách v roku 2014*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015. 164-175s. ISBN 978081523441.
- MATHEUS, R. – JANSSEN, M. 2020. A Systematic Literature Study to Unravel Transparency Enabled by Open Government Data: The Window Theory. In: *Public Performance & Management Review*. Roč. 43, č. 3, 2020, s. 503-534. ISSN 1557-9271.
- MEIJER, A. 2015. Government transparency in historical perspective: from the ancient regime to open data in The Netherlands. In: *International Journal of Public Administration*. Roč. 38, č. 3, 2015, s. 189–199. ISSN: 0190-0692.
- MERGEL, I. 2013. *Social Media in the Public Sector: A Guide to Participation, Collaboration and Transparency in the Networked World*. San Francisco: Jossey-Bass, 2013, 320 s. ISBN 978-1-118-22424-3.
- MURRAY SVIDROŇOVÁ, M. – KAŠČÁKOVÁ A. – VRBIČANOVÁ, V. 2018. Can Social Media be a Tool for Participatory Governance in Slovak Municipalities? In: *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. Roč. 11, č. 2, 2018, s. 81-101. ISSN 1338-4309.
- NORVAL, A.J. 2016. *Averzivní demokracie*. Praha: Karolinum. 2016, 237s. ISBN 9788024631387.
- PETERS, B. – PIERRE, J. 2018. *The Next Public Administration: Debates and Dilemmas*. London: SAGE Publications Ltd. 2018, 192, s. ISBN 978-1-446-25289-5.
- PUTNAM, R. D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster Paperbacks, 2000, 544s. ISBN 978-0743203043.
- REXHEPI, A. – FILIPOSKA, S. – TRAJKOVÍK, V. 2018. Youth e-participation as a pillar of sustainable societies. In: *Journal of Cleaner Production*, č. 174, 2018, s. 114-122. ISSN 0959-6526.
- ROVENSKÁ, D. - ŽUPOVÁ, E. 2018. Spravodlivosť vo verejnej správe. In: *Verejná správa s súčasnou demokratickou a právnom štáte*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, 140-150s. ISBN 978-80-8152-701-2.

- SANKOWSKA, P. 2018. Smart Government: An European Approach toward Building Sustainable and Secure Cities of Tomorrow. In: *International Journal of Technology*. Roč. 9, č. 7, 2018, s. 1355-1364. ISSN 2086-9614.
- SHAFRITZ, J. M. et. al. 2017. *Introducing Public Administration*. New York: Routledge. 2017, 632 s. ISBN 978-1-138-66633-7.
- VERBA, S. - NIE, N.H. 1987. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. Chicago: University of Chicago Press, 1987, 428s. ISBN 0-226-85296-2.
- WARREN, M. 1992. Democratic Theory and Self-Transformation. In: *The American Political Science Review*. roč. 86, č.1, 1992, s. 8-23. ISSN 1537-5943.
- ZÖLDE, A. 2018. The Digital Divide in the Context of Electronic Public Services. In: HINTEA, Ch. M. – MOLDOVAN, B. A. – RADU, B. V. – SUCIU, R. M. (eds.) *Transylvanian International Conference in Public Administration*. Cluj-Napoca: Accent, 2018, s. 564-575. ISBN 978-606-561-184-9.

VEŘEJNÉ ORGÁNY POSILUJÍ ZAMĚSTNANOST OBYVATEL ČLENSKÝCH ZEMÍ EU

doc. PhDr. Anna Václavíková, CSc.¹⁴ - JUDr. Marie Sciskalová, PhD.¹⁵

Abstract

The aim of the article is to briefly outline the qualified procedures of authorities, officials and other interested parties in promoting employment and free movement of persons within the member states of the European Union. Introduce some of the administrative bodies that are within the free movement of persons and in their employment are entitled to make decisions and also to actively participate in activities related to the promotion of employment and the creation of favorable conditions for the application of the qualifications of interested persons.

KEY WORDS: European union, employment, education, mobility, qualifications

ÚVOD

Jednou ze čtyř svobod občanů Evropské unie je volný pohyb osob (pracovníků). Obsahuje právo pracovníků nejen na pohyb, ale také na pobyt, právo na vstup a pobyt jeho rodinných příslušníků, také právo pracovat v jiném členském státě a v neposlední řadě také právo na to, aby s nimi bylo zacházeno stejně jako s příslušníky daného členského státu. Pouze v oblasti veřejných služeb platí jistá omezení.

1 SOUČASNÝ STAV

V současné době přibližně 17,5 milionu evropských občanů žije nebo pracuje v jiném členském státě Evropské unie, což je nyní dvakrát více než například před deseti lety. Přeshraničně zároveň působí i miliony podniků. Evropská unie proto byla nucena vytvořit rozsáhlý soubor právních předpisů upravujících různé aspekty mobility, a to včetně volného pohybu, vysílání pracovníků a koordinaci sociálního zabezpečení. Základní právo volného pohybu pracovníků bylo od šedesátých let zakotveno v několika nařízeních a směrnicích. Zakládající nařízení o volném pohybu pracovníků (nařízení 1612/68) a doplňující směrnice o odstranění omezení pohybu a pobytu (směrnice Rady 68/360) byly několikrát modernizovány. Důvodem byly především rozdílné ekonomické podmínky jednotlivých členských států, ale také snaha hledat nové a lepší pracovní i životní podmínky, možnosti a příležitosti. V současnosti jsou klíčovými ustanoveními EU směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, nařízení 492/2011 o volném pohybu pracovníků a nařízení, kterým se v důsledku dané skutečnosti zřídil zcela nový evropský úřad, který má řešit tyto pracovní záležitosti. (Smlouva o fungování EU, čl. 4. odst. 2a)

V této souvislosti lze uvést i zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů ve znění pozdějších předpisů, který se vztahuje též na občana Evropské unie i na občana státu, který je vázán mezinárodní smlouvou sjednanou s Evropskou unií, z níž mu vyplývá právo na volný pohyb rovnocenné takovému právu občanů Evropské unie, nebo občana státu, který je vázán Dohodou o Evropském hospodářském prostoru (Dohoda mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně jedné a Švýcarskou konfederací na straně druhé o volném pohybu osob. Přílohy V a VIII Dohody o Evropském hospodářském prostoru a rozhodnutí Smíšeného výboru

¹⁴ FVP SU v Opavě, Ústav veřejné správy a regionální politiky, Bezručovo nám. 14, 746 01 Opava. E-mail: anna.vaclavikova@fvp.slu.cz

¹⁵ FVP SU v Opavě, Ústav veřejné správy a regionální politiky, Bezručovo nám. 14, 746 01 Opava. E-mail: marie.sciskalova@fvp.slu.cz

EHP č. 158/2007 ze dne 7. prosince 2007, kterým se mění příloha V (Volný pohyb pracovníků) a příloha VIII (Právo usazování) Dohody o EHP).

Evropská unie zejména přepracovala pravidla pro vysílání pracovníků, v nichž jsou zakotveny zásady stejné odměny za stejnou práci na stejném místě, a v současné době usiluje o přijetí konečné dohody ohledně navrhovaných revidovaných pravidel pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení. V zájmu snazšího vymáhání pravidel navrhla proto Komise EU zřídit nový orgán, který by posiloval strukturovanou spolupráci a výměnu mezi příslušnými vnitrostátními orgány. (Evropský orgán pro...,2019)

Produktivita pracovní síly a míra zaměstnanosti jsou určujícími faktory ekonomického potenciálu každé země. Dobře fungující trhy práce a možnosti rozvoje dovedností jsou také důležité pro blaho lidí a sociální soudržnost. Tematické informační přehledy se zabývají politikami, které mají dopad na nabídku pracovní síly a poptávku po práci, sladění pracovníků pracovních míst a získávání dovedností. Vzdělávání je důležitou složkou politiky Evropské komise v oblasti celoživotního vzdělávání. Je nezbytné pro zvýšení zaměstnatelnosti a konkurenceschopnosti pracovníků, sociální začleňování, aktivní občanství a osobní rozvoj. Důležitým úkolem je zajistit jeho dostupnost pro všechny skupiny obyvatel.

Poptávka po vzdělávání dospělých se zvyšuje, a proto chce EK pomoci všem zemím vytvořit kvalitní systémy zajišťující výuku pro dospělé na vysoké úrovni. Kromě toho se snaží EK motivovat ke spolupráci i místní orgány, zaměstnavatele, sociální partnery či občanské společnosti a kulturní organizace.

Za účelem řešení těchto otázek v červnu 2017 tehdejší předseda Evropské komise Jean-Claude Juncker ve svém projevu O stavu Unie v roce 2017 oznámil vytvoření Evropského úřadu práce oficiálně Evropského orgánu pro pracovní záležitosti (ELA), tedy úřadu, který by zajistil spravedlivé, jednoduché a účinné vymáhání pravidel EU v oblasti pracovní mobility. Bylo rozhodnuto, že na úrovni EU nebudou vytvořeny žádné nové pravomoci a členské státy si budou i nadále samy plně odpovídat za prosazování předpisů v oblasti práce a sociálního zabezpečení. Podstatným důvodem bylo i to, že sociální politika Evropské unie má sice řadu společných a sjednocujících rysů, ale její realizace je přece jen v rukou každého členského státu. Výrazný přínos tohoto orgánu spočívá v tom, že usnadní a urychlí spolupráci mezi členskými státy, zjednoduší stávající struktury a poskytne operační podporu, a tak zajistí účinnější prosazování pravidel. Z toho mají a budou mít prospěch občané, podniky i vnitrostátní orgány. Pokud jde o vnitrostátní orgány, Evropský orgán pro pracovní záležitosti zlepši zejména spolupráci v oblasti mobility pracovních sil tím, že poskytne stálou strukturu EU založenou na národních styčných úřednicích, které k Evropskému orgánu pro pracovní záležitosti vyšlou členské státy. Kontrolní úřad rovněž umožní sdílení zdrojů pro společné činnosti, jako je organizace společných inspekcí nebo odborná příprava vnitrostátních zaměstnanců zaměřená na řešení přeshraničních případů. Úřad byl zřízen dne 31. července a jeho aktivní činnost začala v polovině října 2019 prvním zasedáním správní rady ELA. (Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1149 ze dne 20. června 2019 o zřízení Evropského úřadu práce, kterým se mění nařízení (ES) č. 883/2004, (EU) č. 492/2011 a (EU) 2016/589 a kterým se zrušuje rozhodnutí (EU) 2016/344 (Text s významem pro EHP a Švýcarsko)

Evropská komisařka pro zaměstnanost, sociální věci, dovednosti a pracovní mobilitu Marianne Thyssenová u této příležitosti zdůraznila: „*V měnícím se světě práce nemůžeme jen očekávat, že se lidé připraví a přizpůsobí se změnám. My, jakožto tvůrci politik, musíme také přizpůsobit naše sociální instituce, našich pravidel a vzdělávacích systémů na podporu lidí, aby si lidé mohli být jisti svou budoucností a budoucností svých dětí, také v novém světě práce.*“ (High level conference...,2019)

Z diskusí vyplynulo několik důležitých bodů, které se dají shrnout do řady zásad, z nichž za důležité pro budoucnost je potřeba uvést alespoň tyto:

Budoucnost je naší společnou odpovědností: všechny úrovně správy (globální, EU, národní, regionální / místní) musí spolupracovat se sociálními partnery a občanskou společností, aby splnily očekávání občanů a pracovníků Evropské unie.

Potrebujeme inkluzivní digitální ekonomiku: Lidé, kteří čelí ztrátě zaměstnání nebo přechodům, potřebují komplexní podporu založenou na zvyšování kvalifikace a rekvalifikace, přístupu k službám zaměstnanosti, podpoře příjmu a sociálním službám po celou dobu jejich profesionální kariéry.

Potrebujeme lepší aktivní politiky trhu práce: poskytované vysoce kvalitními veřejnými správami, které účinně poskytují služby, které naši občané a společnosti potřebují. To vyžaduje lepší zapojení a spolupráci mezi službami zaměstnanosti, poskytovateli dovedností, sociálními službami a podniky. (High-level conference..., 2019)

Učinné vymáhání pravidel Evropské unie ve všech členských státech však vyžaduje strukturovanou spolupráci a výměnu mezi příslušnými vnitrostátními orgány, jakož i zdroje pro společné činnosti, jako je například organizování společných inspekcí nebo školení národních zaměstnanců pro řešení přeshraničních případů. Komise například koordinuje síť národních koordinátorů, kteří podporují vzdělávání dospělých v příslušných zemích, poskytují poradenství a podporu ohledně daných politik a shromažďují i šíří osvědčené postupy. Za tím účelem také spolupracuje s řadou evropských sdružení, sítí a odborových organizací. V rámci ET2020 (European Policy cooperation – Evropská politická spolupráce) Strategický rámec evropské spolupráce v oblasti vzdělávání a odborné přípravy (ET 220) je fórum, které umožňuje členským státům vyměňovat si osvědčené postupy a učit se jeden od druhého byla založena Pracovní skupina pro vzdělávání dospělých zabývající se strategickým rámcem evropské spolupráce v oblasti vzdělávání a odborné přípravy. Jedním z velmi efektivních nástrojů pomoci je síť poradců EURES, kteří uchazečům o zaměstnání a zaměstnavatelům poskytují informace prostřednictvím osobního kontaktu. Tuto síť tvoří: Evropský koordináční úřad, národní koordináční úřady, partneři sítě EURES a přidružení partneři sítě EURES. Partneři této sítě mohou být veřejné služby zaměstnanosti, soukromé služby zaměstnanosti, odbory, organizace zaměstnavatelů a další důležité subjekty na trhu práce. Partneři poskytují informace a služby v oblasti zaměstnávání a naboru zaměstnavatelům i uchazečům o zaměstnání, zatímco Evropský koordináční úřad dohlíží na organizaci činností na evropské úrovni a národní koordináční úřady na úrovni jednotlivých států.

V současné době po celé Evropě působí téměř 1000 EURES poradců a jejich počet neustále roste. Poradci EURES jsou speciálně vyškoleni k tomu, aby uchazečům o zaměstnání a zaměstnavatelům, kteří mají zájem o evropský pracovní trh, poskytovali tři základní služby EURES – informace, poradenství a pomoc v hledání pracovního místa. Mají odborné znalosti v praktických, právních a administrativních aspektech pracovní mobility na národní i přeshraniční úrovni. Pracují v rámci veřejných služeb zaměstnanosti dané země nebo v rámci partnerských organizací sítě EURES, která byla navržena tak, aby usnadnila volný pohyb pracovníků v rámci současných 27 zemí EU a Švýcarska, Spojené království, Islandu, Lichtenštejnska a Norska. EURES mimo to hraje významnou úlohu v oblasti poskytování konkrétních informací a pomoci při zaměstnávání ve prospěch zaměstnavatelů i přeshraničních pracovníků v evropských přeshraničních regionech, v odborné přípravě právníků v oblasti právních předpisů EU a vnitrostátních předpisů členských států EU s cílem zajistit jednotné uplatňování legislativy v celé EU a v přeshraničních řízeních. (Čl. 3 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii (SEU) a články 8–10, 145–150, 156–159 a 162–164 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU))

Dalším cílem do konce roku 2020 je skutečnost, že má minimálně polovina všech právníků v Evropské unii absolvovat některou z forem evropského justičního vzdělávání. Každý rok by tak mělo kurzy projít více než 20 000 právníků. Prioritou je odborná příprava soudců a státních zástupců. Nicméně tento požadavek se vztahuje na všechny odborníky z právní praxe, včetně soudních úředníků. Ucelený vzdělávací materiál na různá témata v oblasti právu EU zohledňující osvědčené vzdělávací postupy lze nalézt na portálu e-justice v informačních přehledech, které popisují osvědčené postupy v oblasti odborné přípravy soudů a státních zástupců. Zahrnují široké spektrum různých témat, od posuzování potřeb v oblasti vzdělávání až k jeho poskytování a hodnocení.

ZÁVER

Príspevkem autorky poukazujú na rozsáhlou činnosť dotčených orgánov pri zabezpečovaní aktivít spojených s podporou zamestnávania i vytváraní príznivých podmienok pro uplatnenie kvalifikácie zainteresovaných osôb. Komise zcela nově od července 2020 představuje další iniciativu směřující k prohloubení vzdělání a úrovně osob na trhu práce, a to novou Evropskou agendu dovedností pro udržitelnou konkurenceschopnost, sociální spravedlnost a odolnost. Materiál vytyčuje velmi

ambiciózní cíle na příštích 5 let, pokud jde o prohlubování dovedností či zlepšování stávajících dovedností a změnu kvalifikace. Evropská agenda obsahuje 12 opatření, která jsou zaměřena na znalosti a dovednosti pro pracovní místa, a to za pomoci partnerské spolupráce s členskými státy EU, s podniky a sociálními partnery. Agenda směřuje k zajišťování podmínek k tomu, aby se lidé mohli zapojovat do celoživotního učení, k využití rozpočtu EU jako katalyzátoru pro uvolnění veřejných a soukromých investic do dovedností. Komise staví dovednosti jako jeden z hlavních bodů svého programu EU. V zájmu udržitelného oživení po pandemii koronaviru pomáhá nasměrovat investice do lidí a jejich dovedností. Firmy potřebují pracovníky, kteří mají dovednosti nezbytné pro zvládnutí transformace, a lidé potřebují možnost získat takové vzdělání a odbornou přípravu, aby se jim v životě dařilo dobře.

V současné době pandemie koronaviru řadu lidí v Evropě postavila před novou skutečností, pokud jde o jejich povolání. Mnozí Evropané si v období po krizi budou muset změnit kvalifikaci, získat nové dovednosti nebo si ty stávající zdokonalit, aby se přizpůsobili změněnému trhu práce a našli na něm své uplatnění.

POUŽITÁ LITERATURA

- HIGH-LEVEL CONFERENCE, 2019. Brusel: Evropská komise. Dostupné na internetu: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1226&eventsId=1386&furtherEvents=yes>
- NARÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY EU. 2019. *2019/1149 ze dne 20. června 2019 o zřízení Evropského úřadu práce, kterým se mění nařízení (ES) č. 883/2004, (EU) č. 492/2011 a (EU) 2016/589 a kterým se zrušuje rozhodnutí (EU) 2016/344* (Text s významem pro EHP a Švýcarsko)
- PŘÍLOHY V. a VIII. 2007. *Dohody o Evropském hospodářském prostoru a rozhodnutí Smíšeného výboru EHP č. 158/2007 ze dne 7. prosince 2007*, kterým se mění příloha V (Volný pohyb pracovníků) a příloha VIII (Právo usazování) Dohody o EHP.
- SMLOUVY O EVROPSKÉ UNII (SEU) ČL. 8–10, 145–150, 156–159 a 162–164 *Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU)* Dostupné na internetu: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/cs/sheet/54/politika-zamestnanosti>
- Zákon č.326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

DEFINICE RIZIK PŘI VÝKONU ÚŘEDNICKÉ PROFESIE SE ZAMĚŘENÍM NA ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVU

Ing. Lucie Kamrádová, Ph.D. - JuDr. Marie Sciskalová, Ph.D.¹⁶

Abstract

The position of employees in public administration is a discussed issue in today's society. This situation is to some extent caused, among other things, by a general ignorance of the basic requirements in terms of the law and obligations of employees who perform state administration as a service to the public. Public opinion on the ease of their performance is supported, among other things, by media reports that describe negative findings in this area rather than positive reports. The paper essentially points out the complexity and responsibility of this profession in terms of education and entitlements, especially in terms of the law, which are placed on them. The methods used for the needs of the article are based on an overall analysis of the issue, in connection with a marginal comparison of this position at the state and self-governing level. Within the above, the method of deduction is also used to define the risks arising from the exercise of the civil servants' profession.

KEY WORDS: Officer, law, obligation, responsibility, decision, office, municipality, state, public service, risk.

ÚVOD

V současné moderní demokratické společnosti, respektive moderních demokratických státech založených na principech legality a legitimacy, se setkáváme s kritickým pohledem na výkon nejen státní správy, ale také na výkon správy veřejné, která se zaměřuje převážně na občana (dnes klienta) a jeho potřeby. Z médií je zřejmé, že negativní informace se šíří mnohem rychleji než ty pozitivní. Bohužel tento jev platí i pro výkon činností úředníků ve veřejné správě. Mnohem častěji se lze setkat s korupční kauzou, či aférou spojenou s výkonem úřednického aparátu, než s pochvalnými zprávami o obětavém výkonu úředníků a zaměstnanců státu, díky kterým klienti (občané) veřejné správy vyřídili potřebnou záležitost. Tento jev je spojen převážně s vývojem moderních demokratických států, a to zejména v zemích bývalého východního bloku. Postupná demokratizace zemí se z počáteční euforie návratu k demokratickým principům v celé společnosti, a to veřejnou správu nevyjímaje, změnila k negativnímu pohledu na demokracii, ve které je vše možné. Ke skepsi a postupnému se ohlížení zpět. Pomyslné změny po roce 1989, ke kterým směřovaly státy jako je Česká republika, či Slovensko ke statusu kandidátských a následně přistupujících členů Evropské unie. Je na pováženou, jak detailní transformace v devadesátých letech vedla k celkové demokratizaci a decentralizaci veřejné správy. Úřednický aparát v této oblasti postupně nabíral na síle stejně tak, jako požadavky kladené na něj. Tato skutečnost pak vedla k významným reformním krokům týkajících se požadavků na vzdělání i výkonu úřednické profese. Cílem příspěvku je definovat základní mantinely výkonu úřednické profese, která má v souvislosti s vývojem společnosti značnou tradici, nicméně obsah jejího výkonu se přizpůsoboval měnící se době, ale současně také politickým situacím. Pro potřeby článku tedy vycházejme z definice pojmu úředníka v moderním demokratickém státu, jehož výkon je bezprostředně spjat se zásadou ústavnosti a s právem, které mu výslovně dovoluje jen to, co je zákonem stanoveno. Mezi další pojmy, které je třeba uvést a vyjasnit v rámci pojmového aparátu, se kterým bude text běžně operovat je definice zaměstnance územního samosprávného celku (na které je text primárně zaměřen), a definice státního zaměstnance – úředníka.

¹⁶ Ing. Lucie Kamrádová, Ph. D., Slezská univerzita v Opavě, Fakulta veřejných politik, Ústav veřejné správy a regionální politiky, Bezručovo nám. 14, 746 01 Opava, lucie.kamradova@fvp.slu.cz

JUDr. Marie Sciskalová, Ph. D., Slezská univerzita v Opavě, Fakulta veřejných politik, Ústav veřejné správy a regionální politiky, Bezručovo nám. 14, 746 01 Opava, marie.sciskalova@fvp.slu.cz

Encyklopedie práva uvádí, že územní samosprávný celek je jeden z tzv. neologismu české ústavy, který je uměle vytvořen a zkonstruován podobně, jako pojem ústavní pořádek. Obecně lze tedy považovat územní samosprávný celek na území České republiky za územní samosprávu, která je představována základními územními samosprávnými celky (obce), a vyššími územními samosprávnými celky (kraje). Zákon o úřednících se pak vztahuje pouze na ty zaměstnance územních samosprávných celků, kteří jsou zařazení do tzv. kategorie úředníka. Tedy zaměstnanci úřadu územního samosprávného celku, kteří se podílejí na výkonu správních činností, a přitom jsou zařazení do úřadu daného územního samosprávného celku. Za tyto územní samosprávné celky lze považovat výkon správních činností zařazené do obecního úřadu (městského úřadu, magistrátu statutárního města, magistrátu územně členěného statutárního města, úřadů městských obvodů, úřadů městských částí územně členěného statutárního města, krajského úřadu, Magistrátu hlavního města Prahy).

Vedral ve svém rozboru úřednické profese dle zákona jasně definuje problematiku vymezení této profese. „Zaměstnancem“ je osoba, která je v pracovním poměru k obci. Z toho plyne, že se zákon nevztahuje na osoby, které mají s obcí uzavřenou některou z dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, tzn. dohodu o provedení práce nebo dohodu o pracovní činnosti (§ 232 a násl. zákoníku práce), byť by tyto osoby vykonávaly, nebo se podílely na výkonu správních činností (Vedral, 2002).

Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků (dále jen zákon o úřednících) se také nevztahuje na zaměstnance zařazené v organizačních složkách, zaměstnance zařazené jen v jeho zvláštních orgánech a na zaměstnance, kteří vykonávají výhradně tzv. obslužné činnosti, nebo kteří výkon takových činností řídí. Za úředníka nelze považovat též členy volených orgánů územních samosprávných celků. Pracovní právní vztahy uvedených zaměstnanců se řídí zákoníkem práce a dalšími pracovní právními předpisy. V souvislosti s výše uvedeným zákon o úřednících stanovuje také předpoklady pro vznik pracovního poměru úředníka. Tím je fyzická osoba, která má státní občanství České republiky nebo fyzická osoba, která je cizím státním občanem, ale v České republice má trvalý pobyt, za předpokladu, že dosáhla věku osmnácti let a má právní způsobilost k právním úkonům, dále je bezúhonná, ovládá jednací jazyk a splňuje předpoklady pro výkon správních činností stanovené zvláštním předpisem. Za jednu z pozitivních výhod, na kterou je potřeba upozornit, je trvání pracovního poměru.

Zákon o úřednících vylučuje možnost (s výjimkou dvou taxativně vymezených důvodů) uzavřít s úředníkem pracovní poměr na dobu určitou, a to i v případě, kdy by úředník uzavření pracovního poměru na dobu určitou výslovně vyžadoval. Mimo tuto výhodu, lze však konstatovat nespočet nároků, které se zaměstnancům v běžném pracovním poměru řídícím se „pouze zákoníkem práce“ nevztahují. Zákon o úřednících zdůrazňuje hlavně povinnosti úředníka, a to v primární rovině povinnost jednat ve veřejném zájmu, jednat a rozhodovat nestranně, dodržovat ústavní předpisy, zákony a ostatní právní předpisy. Mezi základní povinnosti úředníka pak patří nejen běžné pracovní právní vztahy (platné pro běžný neúřednický pracovní poměr), ale i povinnosti, které se vztahují na chování úředníka mimo výkon práce (tedy zdržení se takového jednání, které by závažným způsobem narušilo důvěryhodnost územního samosprávného celku). Úředníkům je též výslovně zakázáno vykonávat jinou výdělečnou činnost bez souhlasu územního samosprávného celku, u něhož je úředník v pracovní právní vztahu. Omezení se však nevztahuje na činnost vědeckou, pedagogickou, publicistickou, literární nebo uměleckou, na činnost znalce nebo tlumočníka vykonávanou podle zvláštního předpisu pro soud nebo správní úřad, na činnost v poradních orgánech vlády České republiky a na správu vlastního majetku či děděného majetku.

Dle zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o státní službě) je státním zaměstnancem fyzická osoba, která byla přijata do služebního poměru a zařazena na služební místo, nebo jmenována na služební místo představeného k výkonu některé z činností uvedených v ustanovení § 5 téhož zákona. Zákon o státní službě podrobně vymezuje stejně tak jako zákon o úřednících, práva a povinnosti úředníků ve služebním poměru (státních zaměstnanců), a to konkrétně v ustanoveních §77 - §85. Působnost zákona o státní službě je upravena zejména v ustanovení § 3, který stanoví, že pro účely tohoto zákona se správním (služebním) úřadem rozumí ministerstvo a jiný správní úřad, jestliže je zřízen zákonem a je zákonem výslovně označen za správní úřad nebo orgán státní správy. Dále může být služebním úřadem státní orgán nebo právnická osoba, o které tak výslovně stanoví zákon. Na základě této definice z působnosti státní služby vypadnou některé státní orgány, které jsou sice zřízeny zákonem (některé dokonce Ústavou České republiky), ale není o

nich výslovně stanoveno, že jsou správním úřadem nebo orgánem státní správy, jak požaduje § 3. Mezi takové státní orgány patří například Česká národní banka nebo Nejvyšší kontrolní úřad, jejichž zaměstnanci se zákonem o státní službě neřídí. Seznam služebních úřadů je pravidelně zveřejňován na internetových stránkách Ministerstva vnitra. Mezi tyto služební úřady patří jednotlivá ministerstva, 13 ústředních správních úřadů (jako jsou například Český statistický úřad, Energetický regulační úřad, Úřad vlády ČR a další uvedené v § 2 kompetenčního zákona), jiné správní úřady s celostátní působností (např. Česká školní inspekce, Generální finanční ředitelství, Česká obchodní inspekce a další) a správní úřady s omezenou územní působností (například okresní správy sociálního zabezpečení, finanční úřady nebo oblastní inspektoráty práce).

1 SOUČASNÝ STAV POZNÁNÍ (TEORETICKÁ VÝCHODISKA PROBLEMATIKY VÝKONU NA ÚROVNI ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY)

Zaměříme-li se na reformní kroky vedoucí ke splnění podmínek pro kandidátské země Evropské unie, bylo jednou z podmínek zavedení tzv. klientského přístupu a principů „dobré veřejné správy“. Prvního ledna 2003 nabyl účinnosti, na území České republiky zákon č. 312/2003 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, které upravují pracovní poměr úředníků a samozřejmě také požadavky na jejich vzdělání. Citovaný zákon představoval zcela novou právní úpravu postavení zaměstnanců samosprávných celků, jelikož do té doby se pracovněprávní vztahy těchto zaměstnanců řídily obecnými pracovněprávními předpisy, a to zejména zákonem č. 65/1965 Sb., zákoníku práce. Potřeba nové právní úpravy neplynula jen z nově vzniklého samostatného českého státu, ale také z požadavků kladených Evropskou unií na nově vzniklé moderní demokratické společnosti, které usilovaly o členství v tomto demokratickém uskupení západní Evropy. V návaznosti na tuto situaci se samozřejmě otevíral také prostor pro oprávněnou kritiku, a to nejen právní úpravy zákona o úřednících, ale také nároky, a ne vždy uspokojivou odbornou úroveň zaměstnanců územních samosprávných celků vykonávajících činnosti v oblasti veřejné správy. Ministerstvo vnitra ČR v rámci této problematiky hovoří o tom, že hlavními příčinami tohoto stavu, byl především subjektivní výběr zaměstnanců, jejich poměrně vysoká fluktuace, neúplný systém vzdělávání a v některých případech i nadměrné zásahy volených orgánů územních samosprávných celků do individuálních personálních rozhodnutí týkajících se zaměstnanců těchto celků. (MVČR, 2005).

Hlavním cílem schváleného zákona o úřednících tedy nebylo jen zkvalitnění výkonu státní správy v rámci přenesené působnosti územního samosprávného celku a případná reakce na výzvy ze strany Evropské unie, ale hlavně možné zkvalitnění práce samotných úředníků. Předpokladem všeho výše zmíněného, vedoucího k fungování nově vzniklé demokratické veřejné správy bylo v primární rovině požadováno hlavně profesionalizace úředníků, neboť na nich závisí spokojenost účastníků správního řízení, a to nejen spojené s výkonem veřejné správy. Jednou z možností, jak zlepšit jejich činnost, tedy byla stabilizace jak pracovních míst, tak posílení jejich nezávislosti na volených orgánech, či celkového principu subsidiarity územních samosprávných celků. Neodmyslitelnou součástí vzdělávacího procesu bylo také vytvoření kvalitní a odborné soustavy vzdělávacích institucí pro tyto zaměstnance, a to jak v oblasti výkonu státní správy. Moderní obec ve svém článku o vzdělávání úředníků například konstatuje, že „*postupná realizace zákona č. 312/2002 Sb. se bezpochybně stane předělem v dosavadních personálních a vzdělávacích systémech územní veřejné správy v ČR. Realizace je rozvržena do několika let a navazuje na další fáze reformy územní veřejné správy. Díky akreditaci vzdělávacích institucí a vzdělávacích programů, která má obdobný průběh a organizaci jako např. akreditace vysokých škol, postupně celý systém vzdělaných úředníků určitě zkvalitní*“ (Grzywa, 2002). Toto prohlášení jednoznačně naplňuje výše uvedené skutečnosti.

Kraj nebo obec (územní samosprávný celek) zajišťuje vzdělávání úředníků prostřednictvím akreditovaných vzdělávacích institucí, pokud sám nemá v rámci vlastní organizační struktury zřízení vzdělávací útvar, který se akreditoval. Zpracovává časový rozvrh prohlubování kvalifikace úředníka. Plán je povinen vypracovat nejdéle do jednoho roku od vzniku pracovního poměru. Obsahuje vzdělávání v rozsahu nejméně 18 dnů v období následujících tří let. Tento plán dle metodiky vydávané zpravidla personálním útvarům zpracuje personalista, nebo nadřízený úředníka (vedoucí, ředitel odboru, odborného útvaru apod. – vše se řídí organizačním členěním příslušného úřadu). Plán musí samozřejmě zohlednit potřeby úřadu (naplnit tak kritérium účelnosti a hospodárnosti), a v neposlední řadě zájem úředníka zvyšovat si kvalifikaci v oboru své působnosti. Úředník vzdělávací plán musí

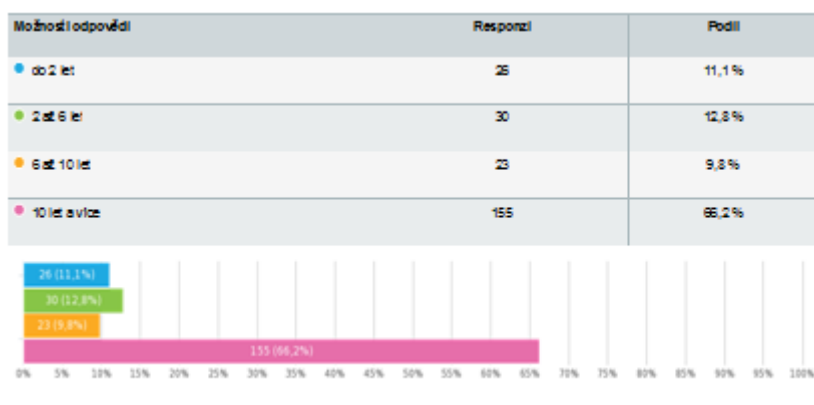
odsouhlasit a jeho plnění jsou pak kontrolována, popřípadě je modifikováno dle dohody. Zákonem o úřednících, je stanovena lhůta pro hodnocení plnění plánu, a to nejméně jedenkrát za tři roky. Mezi povinnosti úředníka patří primárně prohlubování kvalifikace účastí na vstupním a průběžném vzdělávání, a při přípravě a ověření zvláštní odborné způsobilosti. Zde platí pravidlo přímé úměry, že čím vyšší postavení (vedoucí úředník, vedoucí úřadu apod.), tím vyšší nároky na vzdělávání. Uvedené vzdělávání (vstupní, průběžné a vedoucích úředníků) není ukončeno zkouškou, nicméně uvedená zkouška je ukončená tzv. zvláštní odbornou způsobilostí. Zákon o úřednících územních samosprávných celků však ukládá povinné vzdělávání úředníkům, kteří vykonávají správní činnost. Proto i průběžné vzdělávání, tj. účast úředníka na prohlubujících aktualizacích a specializačních vzdělávacích aktivit (školení, semináře, konference, vzdělávací cykly atd.), je zaměřeno na výkon správních činností. Zde lze zařadit i prohlubování jazykových znalostí, opět se zaměřením na výkon správních činností (prohlubování terminologie správního práva apod.) (Zákon č. 312/2003 Sb.).

Pojem zvláštní odborná způsobilost (dále jen ZOZ) je pojmem důležitým, a to nejen pro úředníky a povinnosti vztahující se k ní, ale také pro veřejnost, která si mnohdy neuvědomuje náročnost a povinnost vykonání této zkoušky. Jedná se o souhrn znalostí a dovedností, které jsou nezbytné pro výkon činností stanovených prováděcím právním předpisem, konkrétně vyhláškou č. 512/2002 Sb. ZOZ se skládá ze dvou částí – obecné a zvláštní. V zákoně je pak provedena specifikace obsahu obou těchto částí. Obecně lze charakterizovat, že první z nich zahrnuje znalost základů veřejné správy, zvláště obecných principů organizace a činnosti veřejné správy, znalost zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o hlavním městě Praze, včetně zákona o správním řízení. Druhá tzv. zvláštní část zahrnuje znalosti nezbytné k výkonu konkrétních správních činností s ohledem na znalost působnosti orgánů územní samosprávy, a územních správních úřadů vztahujících se k těmto správním činnostem a schopnosti jejich praktické aplikace (MVČR, 2005).

2 ZKOUMANÁ PROBLEMATIKA A POUŽITÉ METODY

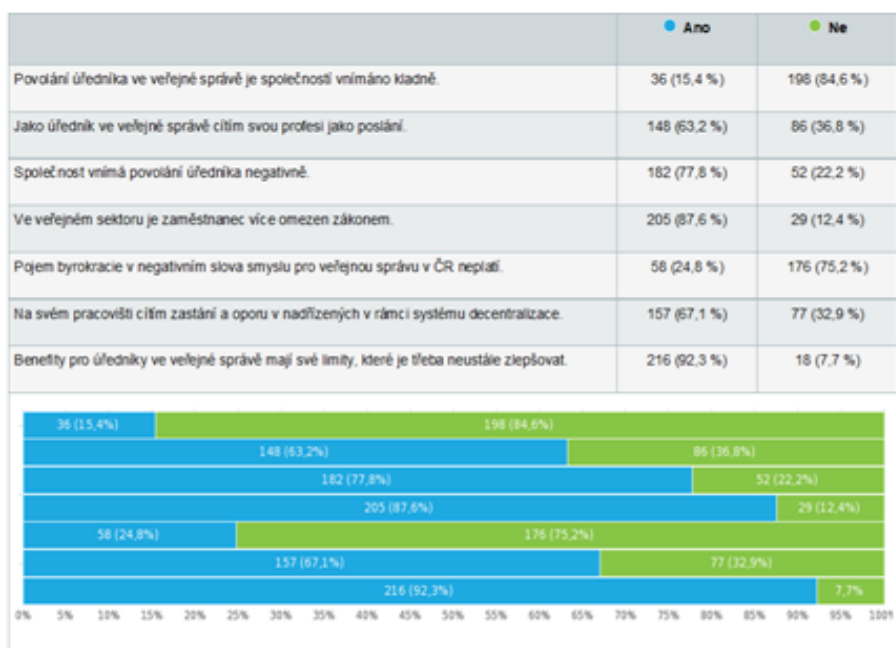
Výše uvedený teoretický základ byl předpokladem pro provedené dotazníkové šetření v rámci vybraného kraje, jímž byl kraj Moravskoslezský. Provedeného šetření se účastnilo celkem 234 úředníků z 22 obcí s rozšířenou působností. Byli osloveni jednotliví tajemníci úřadů s požadavkem zapojení, a další distribuce na pracovišti. Šetření se cíleně zaměřilo na definici úřednického aparátu v rámci územních samosprávných celků a potřebu poukázat na náročnost tohoto výkonu z několika hledisek, které byly následně identifikovány. V rámci provedeného šetření bylo tedy využito nejen kvantitativních metod šetření, ale právě tato metoda byla doplněna z části i metodou kvalitativní, a to převážně v oblasti dalšího zkoumání jednotlivých potřeb a nároků z pohledu samotných úředníků. Dotazníkové šetření probíhalo elektronickou formou od srpna do prosince roku 2019. Data byla následně zpracována a vyhodnocena.

První část dotazníků se týkala specifikace postavení jednotlivých zaměstnanců ve veřejné správě, přes 85 % dotázaných bylo zaměstnanci obecních úřadů, městských úřadů, úřadů městské části nebo magistrátu. 33 % účastněných bylo přímo zaměstnanci kraje. Dále byla v rámci specifikace položena otázka praxe, která samozřejmě souvisí s platovým ohodnocením jednotlivých úředníků. Vzhledem k tomu, že zaměstnanci ve veřejné správě mají značně omezené možnosti jakýmkoliv způsobem, s výjimkou možnosti stanovených zákonem přivýdělku, mělo by být finanční ohodnocení dostatečně vysoké vzhledem k náročnosti a požadavkům kladeným na výkon této profese. V České republice je jistou výhodou fakt, že v průběhu získávání praxe je zajištěn úředníkům minimálně každé dva roky nárůst platu, a to průměrně o 1 500 korun což není v soukromém sektoru často běžné. (Pracomat, 2019) Výsledky otázky praxe znázorňuje následující graf č. 1.

Graf 1: Doba zaměstnání ve veřejné správě

Zdroj: Vlastní zpracování

Z výše uvedeného lze vyčíst, že tradice zaměstnání ve veřejné správě je stále dodržována a postupně se také vytváří nová generace specialistů, kteří budou moci převzít místa po zaměstnancích odcházejících na starobní důchod, jednotlivé časové intervaly jsou dostatečně vyrovnány. Mezi další dotazy ještě patřila specifikace místa jednotlivých úředníků. Z celkového počtu dotazovaných bylo 75 % zaměstnanců zaměstnáno na pozici úředníka/referenta, dále pak 22 % vedoucích pracovníků, a ostatní (tři procenta) vyplnili asistentky, projektový manažeri nebo sociální pracovníci). Přes 61 % dotazovaných pak přiznalo, že bylo zaměstnáno v soukromém sektoru a dle jejich porovnání 75 % souhlasí s tím, že zaměstnání ve veřejném sektoru jim vyhovuje lépe. I přes tuto skutečnost, ale 57 % vyplnilo, že povolání ve veřejném sektoru je mnohem náročnější v oblasti vzdělání a znalostí, než v sektoru soukromém. Velmi zajímavá se také jeví otázka samotného pohledu jednotlivých úředníků na jejich profesi. Jak již bylo zmíněno výše, negativní informace se šíří mnohem rychleji než pozitivní, a to platí i pro výkon veřejné správy a samotných úředníků. Proto byla v rámci dotazníkového šetření zařazena matice tvrzení, které měli dotazovaní a to, potvrdit nebo zamítnout. Matici znázorňuje následující graf č. 2.

Graf 2: Pohled samotných úředníků na jejich profesi

Zdroj: Vlastní zpracování

Co z uvedeného grafu je patrné? Vnímáme především to, že přestože si přes 84 % dotazovaných myslí, že je jejich povolání vnímáno negativně, bere i tak 63 % z nich výkon této profese jako své poslání, což sebou může mnohdy nést i negativní jevy, mezi které patří rovněž syndrom vyhoření. Otázka limitů ve veřejné správě byla zodpovězena 93 % kladně, což dokazuje, že sami úředníci si uvědomují nedostatky výkonu, které je třeba neustále zlepšovat, ale i tak jsou v podstatě na svém místě spokojení. Přes identifikaci výše zmíněného, je zřejmé, že veřejné mínění často ovlivňuje společnost daleko více než skutečnost, která je pravdou. Například Kohout se domnívá, že utváření tohoto mínění je spojeno s podněty, jevy, názory a událostmi spojené s vyšším významem. Veřejnost je pak velmi ovlivněna různou situací, jako jsou projevy politiků, manipulací demagogů a každodenním působením významných a známých osobností, herců, spisovatelů, vědců apod. Hlavní roli ovšem hrají media (Kohout, 1999).

Náročnost úřednického výkonu však není dána jen výkonem samotným, tedy směrem od úředníka ke klientovi (občanovi), ale také směrem od klienta k úředníkovi. Jedná se především o množství agresivních klientů, kteří nejsou schopni ovládnout emoce a úředníci jsou často první, kteří se s touto agresí setkávají. Obecně se tomuto jevu říká agresivní klient. Rovněž na takovéto situace musí být zaměstnanec ve veřejné správě připraven. Z praxe je zřejmé, že toto chování není novinkou, proto je součástí dalšího vzdělávání zaměstnanců také základ práce s těmito klienty, a osvojení si postupu při takovéto situaci. Je zajímavé, že mnoho úřadů již s agresivním, či jinak se negativně projevujícím klientem počítá již běžně, a to například v zahraničí městský úřad v anglickém Yorku vydal příručku, jak se mají úředníci ke klientům chovat (návodů v ní jsou povinné). Součástí příručky je rovněž postup, jak se chovat k problémovému či agresivnímu klientovi. Jako doporučení je pro úředníka uvedeno například zachování klidu, úsměvu, použití asertivity, a teprve v krajním případě je úředníkovi povoleno odejít od přepážky (Grzywa, 2002).

V rámci provedeného výzkumu proto byla také tato otázka zavedena do dotazníku. Je překvapující, že až 82 % účastníků šetření se s agresivním klientem setkali. Tato agrese byla v 93 % představována slovními útoky 50 % vyhrožováním, 7 % fyzickým napadením, a 7 % bylo představováno útokem na majetek, jako je zničením auta, dehonestací, trestním oznámením, pronásledováním, napadením potomků, lhaním, zkreslováním skutečnosti, šikanou (respondenti mohli vybírat z více možností, proto celkový počet % nedává sto). S touto problematikou souvisí i následující otázka na dokument, který by zaměstnancům v této situaci sloužil jako jakýsi manuál (zmíněný výše v příkladu praxe anglického Yorku). Je zarážející, že pouze 37 % dotazovaných odpovědělo, že jejich pracoviště má tento manuál vytvořen. Ze zbylých 63 % by manuál na svém pracovišti většina (60 %) uvítala.

ZÁVER

Cílem příspěvku bylo představit náročnost úřednického povolání, v souvislosti s poukázáním na jednotlivé momenty, které se mohou vyvinout v rizika spojená s výkonem této profese, které jsou v současných veřejných správách pro úředníky aktuální. Dané nároky, které jsou jasně vymezeny v zákoně č. 312/2002 Sb., je možné identifikovat rovněž nároky, které se v zákonu taxativně nevymezují. Jde především o nároky psychické, sociální a komunikační. Úředník, tyto kompetence využívá v každodenním styku s klienty veřejné správy, respektive občany. Mimo jiné stále prohlubuje svou kvalifikaci. V návaznosti na výše uvedené se pak stává tzv. „osobou v ohrožení“. Vznikají rizika, která mohou vést přes syndrom vyhoření, až k chybným rozhodnutím, či odchodu úředníka z veřejného sektoru. Je na straně zaměstnavatele (v nejvyšší rovině státu pomineme-li příslušné organizační členění), postarat se o své zaměstnance (úředníky), tak, aby těmto negativním jevům předcházeli. V současné společnosti existuje nespočet konceptů pro podporu úřednického aparátu a dobrého úřednického chování, od sladování osobního a pracovního života, až po New public management nebo Total quality management, či společenskou odpovědnost. Ale základem pro uplatňování pozitivních prvků těchto konceptů je vzdělání a všeobecný přehled, ať již vedoucích pracovníků nebo volených orgánů obce, kraje, či státu. Na tomto poli tedy vyvstává další otázka, která by měla navazovat na definici rizik v úřednické profesi, a to Jaké jsou tedy nové výzvy pro úředníky, respektive zaměstnance ve veřejné správě? Kromě celoživotního vzdělávání s důrazem na osobní rovinu a vyhýbání se rizikovým faktorům identifikovaným v článku. V tomto ohledu se však nejedná o tzv. nové výzvy, ale v podstatě jsou to výzvy, které jsou součástí úřednické profese od samého začátku vzniku služebního poměru tohoto povolání.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- GRZYWA BAGÁROVÁ, M. 2002. Vzdělávání úředníků je povinné. In: *Moderní obec*. [online], [cit. 20/2/2019]. Dostupné na internete: <<https://moderniobec.cz/vzdelavani-uredniku-je-povinne/http://localhost:9719/speedDial/>>.
- KOHOUT, J. *Veřejné mínění, image a metody public relations*. 1. vydání. Praha: Management press, Ringier ČR, a. s., 1999. 122 s. ISBN 80-7261-006-6
- Ministerstvo vnitra České republiky [online]. Praha: MVČR, 2005 [cit. 16. 3. 2019]. Dostupné na internete: <<http://www.mvcr.cz/>>.
- Pracomat (2019). Dostupné na internete: <<https://www.pracomat.cz/poradna/pro-pracujici/228-platy-statnich-zamestnancu.html>>.
- SCISKALOVÁ, M. 2014. *Veřejná správa*. Karviná: Slezská univerzita v Opavě, Obchodně podnikatelská fakulta v Karviné.
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., *Ústava ČR* ve znění pozdějších předpisů
- VEDRAL, J. 2002. Kdo je „úředníkem“ podle zákona o úřednících územních samosprávných celků? In: [epravo.cz](http://www.epravo.cz) [online], [cit. 20/2/2019]. Dostupné z: <<https://www.epravo.cz/top/clanky/kdo-je-urednikem-podle-zakona-o-urednicich-uzemnich-samospravnych-celku-20004.html>>.
- Vyhláška č. 512/2012 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků.
- Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce
- Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů.

ÚLOHA VEŘEJNÉ SPRÁVY ZA MIMOŘÁDNÝCH UDÁLOSTÍ

prof. PhDr. Hana Vykopalová, CSc.¹⁷ - JUDr. Marie Sciskalová, PhD.¹⁸

Abstract

Public administration as a nationwide institution and its role in emergencies. Covid pandemic as a specific emergency. Communication as an important information tool of public administration. Crisis communication during emergencies. Basic principles and goals of crisis communication. Basic theoretical models of crisis communication. Competence levels of crisis communication.

KEY WORDS: *Public administration, emergency, pandemic, communication, crisis communication*

ÚVOD

Pro optimální fungování veřejné správy je nezbytně důležitá komunikace, která tvoří důležitou složku informovanosti obyvatelstva. V rámci mimořádných událostí, jakou se ukázala aktuálně probíhající pandemie Covid, prokázala svůj nezastupitelný význam krizová komunikace. Krizová komunikace je osobitá forma komunikace za mimořádných událostí, která má specifické požadavky na vnitřní obsahovou strukturu a způsob sdělování informací včetně legislativního ukotvení. Z pohledu mimořádných událostí jako zátěžových situací, má velký význam krizová etika.

1 VEŘEJNÁ SPRÁVA A MIMOŘÁDNÉ SITUACE

Veřejná správa jako správa veřejných záležitostí ve veřejném zájmu má velmi široké působení, zahrnující nejvýznamnější instituce s celostátní působností včetně samosprávy. Její působnost vymezuje Ústava ČR. Nezbytným předpokladem pro fungování veřejné správy je systém řízení jako sociální proces se zabudovaným komplexem komunikačních vazeb směřující k optimálním možnostem dosažení vymezeného cíle. Mezi jedny z nejaktuálnějších situací, kdy je do detailů prověřován systém řízení a komunikace veřejné správy, jsou mimořádné události. Mimořádné události jsou podle zákona 239/2000 Sb. O integrovaném záchranném systému a o změně některých zákonů „*škodlivé působení sil a jevů vyvolaných činností člověka, přírodními vlivy, a také havárie, které ohrožují život, zdraví, majetek nebo životní prostředí a vyžadují provedení záchranných a likvidačních prací*“ (Zákon 239/2000 Sb., § 2, b). Zpravidla je rozlišováno, zda je jedná o mimořádné situace způsobené nebo vyvolané činností člověka a nebo způsobené přírodními vlivy a o ty, které je možno ovlivnit, eliminovat a nebo předvídat. Z pohledu těchto kritérií jsou potom přijímána opatření na úrovni dalších orgánů a správních orgánů podílejících se na materiálně a technicko-organizačních postupech při řešení mimořádné události, které uvádí zákon 239/2000 Sb. Zákon 239/2000 Sb. takto představuje komplexní systém pro řešení mimořádných událostí soustřeďující „*pravomoc státních orgánů a orgánů územních samosprávných celků včetně práv a povinností právnických a fyzických osob při přípravě na mimořádné události a při záchranných a likvidačních pracích a při ochraně obyvatelstva před a po dobu vyhlášení stavu nebezpečí, nouzového stavu, stavu ohrožení státu a válečného stavu*“ (Zákon 239/2000 Sb., § 1). Zákon 239/2000 Sb. neuvádí pandemii jako specifické mimořádné události vyžadující speciální nasazení a výkon opatření v souvislosti s ochranou zdraví a životů obyvatel zasaženého území.

¹⁷ FVP SU v Opavě, Ústav veřejné správy. Na Rybníčku 626/1, 746 01 Opava, Česká republika hana.vykopalova@fvp.slu.cz

¹⁸ FVP SU v Opavě, Ústav veřejné správy, Na Rybníčku 626/1, 746 01 Opava, Česká republika marie.sciskalova@fvp.slu.cz

1.1 Pandemie jako specifická mimořádná událost

Pandemie jako epidemie velkého rozsahu má globální charakter, jsou tedy zasaženy zpravidla velké územní celky několika zemí současně nebo průběžně. Na základě vyhlášení nouzového stavu a pandemie jednotlivé státy aktivují své vlastní národní pandemické plány a programy, mobilizují zdravotnické prostředky a další složky podílející se na řešení pandemického stavu.

„Česká republika zavedla celou řadu opatření, která patří v tomto směru k nejpřísnějším v zemích EU. Všechny orgány, které mají na starost ochranu veřejného zdraví, Národní referenční laboratoř, nemocnice, zdravotnická záchraná služba a další, jsou ve stálé pohotovosti. Situaci aktivně řeší Bezpečnostní rada státu, Ústřední epidemiologická komise a krizová komise“ (<https://koronavirus.mzcr.cz>).

Ministerstvo zdravotnictví v této souvislosti aktivovalo speciální www stránky poskytující aktuální informace o koronaviru, seznamy odběrních míst, kapacity odběrových míst a laboratoří, byla aktivována speciální aplikace e-Rouška a Chytrá karanténa. Informační portál rovněž seznamuje se zeměmi podle míry rizika onemocnění nákazou a s možnostmi nákupu ochranných prostředků. Portál rovněž poskytuje průběžné informace o aktuální epidemiologické situaci v ČR a o kapacitách lůžkových míst nemocnic. V souvislosti s Covidovou nákazou Portál Ministerstva zdravotnictví rovněž obsahuje video s návody pro seniory a děti jak se chovat v této krizi a jak o ní mluvit, stejně tak obsahuje i otázky na mistra a jeho výzvy směrem k obyvatelstvu a interaktivní mapy s aktuálními informacemi o oblastech s výskytem Covidu v ČR. Jednotlivá ministerstva podle svého zaměření přijala opatření v souvislosti s Covidem, v gesci jednotlivých ministerstev byly zřízeny informační linky a speciální informační weby. V této souvislosti byl zpracován Pandemický plán ČR obsahující charakteristiku Covidu včetně hlavních cílů pandemického plánu, opatření a kompetencí jednotlivých orgánů (ústřední správní úřady, kraje, orgány krizového řízení, hygienické stanice aj).

1.2 Krizová komunikace za mimořádných událostí

Vyhlášení nouzového stavu je vymezeno krizovým zákonem č. 240/2000 Sb., který definuje úkoly a povinnosti orgánů krizového řízení, tj. vlády, ministerstev a jiných ústředních správních orgánů včetně orgánů obcí a obcí s rozšířenou působností. Východiskem pro zajištění maximální možné míry informovanosti obyvatel je komunikace s veřejností, která je vymezena jako

- nutnost vytvoření důvěry, které lze dosáhnout profesionalitou a otevřeným přístupem;
- transparentností jednání při předávání informací;
- nastolení dojmu, že činnost instituce lze označit jako efektivní (Duplinský, Brychtová 2004).

Krizová komunikace je speciální formou sociální komunikace, je označována jako nástroj krizového řízení. Jedná se o komunikaci, která nastává již před krizí, nikoliv pouze během ní. Předmětem krizové komunikace je způsob sdělování informací

- mezi jednotlivými orgány a prvky systému krizového řízení i uvnitř něj
- orgánům a osobám vyšetřující mimořádné události
- rodinným příslušníkům a jiným právnickým a fyzickým osobám (Hálek 2008).

Základním cílem krizové komunikace je

- redukovat nejistotu a úzkost, zajištění efektivního chování a zabránění vzniku paniky
- zabránění nebo zmírnění rozsahu negativní publicity
- zajištění včasné a odborně plnohodnotné připravenosti orgánů krizového řízení (Hálek 2008).

Krizová komunikace vychází ze čtyř základních teoretických modelů krizové komunikace, které vysvětlují způsoby zpracovávání informací o riziku v procesu krizového rozhodování. Teorie vnímání rizika se zabývá způsoby vnímání rizika, které ovlivňují faktory označované jako faktory znepokojení, mající přímý vztah k charakteru mimořádné události, kterými je např. nejistota, strach, ohrožení apod. Faktory znepokojení mají velký význam při ovlivnění úrovně zájmu a obav a mohou značně ovlivnit postoje a chování veřejnosti. Teorie negativní dominance se zaměřuje na proces zpracovávání pozitivní nebo negativní informace ve vypjatých situacích. Hovoří o tom, že lidé přikládají větší hodnotu ztrátám (negativním činům), než přínosům (pozitivním činům) a každé negativní sdělení ve vypjatých situacích by mělo být vyváženo větším počtem pozitivních informací. Teorie mentálního ohlušení poukazuje na to, že lidé ve stresu odlišně zpracovávají informace. Ve

stresu a při vysokém znepokojení může být až 80% sdělení zcela ignorováno, špatně interpretováno nebo zapomenuto. Z tohoto důvodu je nutné vždy předem pečlivě připravit obsah informací, které budou veřejnosti sděleny. Teorie ovlivnění důvěry patří mezi strategické nástroje krizové komunikace ovlivňující budování důvěry, tj. jak je v situacích ohrožení vnímána empatie, kompetence, otevřenost a angažovanost. Na základě posouzení těchto faktorů veřejnost hodnotí přístup pomáhajícího personálu a technicko-organizační stránku zvládání mimořádné události (Vymětal 2009).

Na základě těchto teoretických modelů krizové komunikace jsou zpracovávány plány krizové komunikace, které respektují psychologické zpracovávání informací ve stresu a ve vypjatých situacích. Jsou vytvářeny důležitá klíčová sdělení a mapy sdělení tak, aby byla jednoduchá, realizovatelná a zapamatovatelná a nevznášela do situace zmatek a nejistotu. Krizová komunikace z pohledu složek IZS má vymezené kompetence zpracování a předávání informací na úrovni PR. Legislativní rámec krizové komunikace je obsažen v Ústavě a Listině základních práv a svobod. Definici krizové komunikace obsahuje zákon 239/2000 Sb.: „Při přípravě na mimořádnou událost a při provádění záchranných a likvidačních prací se použije krizová komunikace; krizovou komunikací se pro účely tohoto zákona rozumí přenos informací mezi státními orgány, územními samosprávnými orgány a mezi složkami integrovaného záchranného systému za využití prostředků hlasového a datového přenosu informací veřejné telekomunikační sítě i vybrané části neveřejných telekomunikačních sítí“ (Zákon 239/2000 Sb., § 18). Nezbytnou součástí krizové komunikace je krizová etika, která se zabývá morálními aspekty rozhodování krizových orgánů v procesu zvládání krizových situací. Je založená na principech etiky odpovědnosti vůči sobě i vůči druhým a na principech cti.

ZÁVĚR

Krizová komunikace se stává jedním z nejúčinnějších nástrojů za mimořádných situací a je hlavním nástrojem krizového managementu. Její účinnost je dána pečlivou vnitřní obsahovou strukturou mající současně i preventivní vliv a vliv směřující k omezení ztrát. V případě IZS jako systému pro koordinovaný postup při přípravě na mimořádné události a při provádění záchranných a likvidačních prací sehraje klíčovou roli profesionální zpracování a předávání informací krizové komunikace na úrovni PR.

POUŽITÁ LITERATURE

- DUPLINSKÝ, J. – BRYCHTOVÁ, Š. 2004. *Komunikace ve veřejné správě*. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2004. ISBN 80-7194-645-1
- HÁLEK, V. 2008. *Krizový management - teorie a praxe*. Bratislava: DomanuMedia s.r.o, 2008, ISBN 978-80-89364-00-8.
- MINISTERSTVO ZDRAVOTNICTVÍ [online]. MZČR: ©2020 [cit. 30.9.2020]. Dostupné z: <https://koronavirus.mzcr.cz/seznam-zemi-podle-miry-rizika-nakazy/>
- Ministerstvo zdravotnictví České republiky. *Pandemický plán ČR* [online]. MZČR: ©2020 [cit. 30.9.2020]. Dostupné z: <https://www.mzcr.cz/wp-content/uploads/pdf>.
- VYMĚTAL, Š. 2009. *Krizová komunikace a komunikace rizika*. Praha: Grada, 2009. ISBN 978-80-247-2510-9.
- Zákon 239/2000 Sb., § 1, §2 b, § 18 *O integrovaném záchranném systému*. In: *Sbírka zákonů*. 28. 6. 2000. Dostupné online. Částka 73/2000. Ve znění pozdějších předpisů.

PÔSOBNOSŤ SAMOSPRÁVNÝCH KRAJOV AKO NOSITEĽOV ÚZEMNÉHO MARKETINGU: VYUŽITÉ MOŽNOSTI?

doc. Ing. Ivana Butoracová Šindleriová - PhD. – PhDr. Kristína Hoghová¹⁹

Abstract

Regionálna samospráva prebieha neustálymi zmenami a vývojom od jej vzniku. Územná pôsobnosť a funkcie sa menia v závislosti od jej štruktúry, legislatívy a významnou mierou sú determinované ekonomickými podmienkami spoločnosti ako celku, ako aj jednotlivých územných celkov. Zmeny spoločensko-ekonomických podmienok v deväťdesiatych rokoch si vyžiadali zásadnú transformáciu celej verejnej správy, pričom z trhového prostredia postupne prenikli aj do tejto oblasti princípy strategického riadenia. Na obyvateľov, investorov a ďalšie cieľové skupiny sa začalo pozerat' ako na zákazníkov. Kompetencie v oblasti marketingového riadenia územia sú legislatívne priznané samosprávnym krajom od vzniku druhej úrovne územnej samosprávy, resp. reformy samosprávy v roku 2001. Cieľom bádania autoriek príspevku je identifikovať úlohy a postavenie nositeľov pôsobiacich v samosprávných krajoch v procese budovania propagácie, pozitívneho imidžu a konkurencieschopnosti. Analýza vývoja kompetencií v oblasti regionálneho rozvoja a cestovného ruchu, priznaných samosprávnym krajom, napomáha identifikovať silné a slabé stránky marketingového procesu a aktivít verejného sektora na regionálnom území.

KEY WORDS: regionálny marketing, samosprávne kraje, kompetencie, partnerstvá,

ÚVOD

V súčasnosti je marketing veľkou výzvou nielen pre súkromné korporácie, ktoré sa často považujú za špecialistov na marketingové praktiky, ale taktiež pre regionálne územia ako verejné organizácie. V uvedenom príspevku sa pod pojmom „región“ rozumie samosprávny kraj alebo vyšší územný celok. Existuje konsenzus o vhodnosti marketingu regiónov, ktorý by sa mal uvádzať na trh rovnako efektívne ako firmy, ktoré uvádzajú na trh výroby alebo služby (Popková – Dubová – Romanová, 2013). Samosprávne kraje tak môžu ťažiť z najlepších sofistikovaných marketingových postupov, aplikovaných v súkromnom sektore. Štúdiá sa zameriava na charakteristiku samosprávných krajov v podmienkach Slovenskej republiky ako nositeľov marketingovej stratégie územia a ich. Príspevok kladie dôraz na význam pridelených kompetencií samosprávnym krajom v oblasti územného marketingu z orgánov štátnej správy na strane druhej však identifikuje možné nedostatky pri ich implementácii a dostupnosti finančných prostriedkov. Príspevok je v teoretickom aspekte zameraný na význam aktérov marketingu územia v rámci regionálneho rozvoja, budovania pozitívneho imidžu a prezentácii svojho regiónu, zdôrazňujúc aspekt regionálneho marketingu, voľne prepojeného na prostredie so strategickým riadením. Vzhľadom na globálny charakter prejavov regionálneho marketingu bol zvolený prístup k skúmanej problematike a obsahuje teoretické poznatky od autorov z Európy aj z iných krajín Spojených štátov, s cieľom hľadať rozdiely v prístupoch regionálneho marketingu.

1 METODOLÓGIA SKÚMANIA

V príspevku sú využívané metódy prevažne kvantitatívneho výskumu. Metóda obsahovej analýzy sa javí významná pri mapovaní súčasného stavu skúmanej problematiky doma v zahraničí. Je vhodné ju aplikovať v procese analyzovania rôznorodých dát tak z obsahového, ako i časového pohľadu. Tieto údaje nachádzame v literárnych prameňoch knižnej či elektronickej povahy. K nim môžeme pripojiť aj ďalšie publikačné výstupy – časopisy, štúdie, zborníky atď. Príspevok zachytáva najvýznamnejších

¹⁹ FSV UCM v Trnave, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, ivanasindleriovaa@gmail.com
FSV UCM v Trnave, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, kristina.hoghova@gmail.com

autorov zaoberajúcich sa problematikou územného marketingu a jeho aktérov. Pri definícii nositeľov a cieľových skupín územného marketingu je využitá deskriptívna analýza, ktorá poskytne detailný rozbor jednotlivých teoretických vymedzení.

Všeobecnú metódu analýzy je aplikovaná taktiež pri skúmaní súčasného stavu. Pre získanie kvalitného celkového obrazu o stupni rozpracovanosti témy v jednotlivých zdrojových materiáloch. V príspevku dominujú metódy smerujúce k zhromažďovaniu čo najväčšieho množstva potrebných informácií. Ide hlavne o metódu abstrakcie, ktorá sa využíva pre účel diferenciacie podstatných vlastností skúmaného objektu od nepodstatných a zároveň zachytáva dôležité atribúty skúmaného objektu. Zároveň selektuje, definuje a podrobne skúma jeho fundamentálne vlastnosti. Vymedzí relevantné aspekty nevyhnutné pre uvedený charakter výskumnej činnosti v rámci celej dizertačnej práce.

2 RIADIACE KOMPETENCIE SAMOSPRÁVNÝCH KRAJOV

V oblasti územného marketingu

V rámci čiastkovej štúdie teritoriálneho marketingu sa príspevok zaoberá definíciou fundamentálneho nositeľa podľa platnej slovenskej legislatívy a odbornej literatúry. V uvedenej časti predstavuje klasifikáciu organizačnej štruktúry marketingu územia – regiónu a kompetenčnú oblasť jej jednotlivých úrovní. Realizácia a vytvorenie regionálnej samosprávy boli predmetom diskusie od vzniku samostatnej Slovenskej republiky. Jasnejšie kontúry však získala na parlamentnej schôdzi v roku 1998 v období prvej vlády Mikuláša Dzurindu. Nová vládna koalícia tak deklarovala vznik druhej úrovne územnej samosprávy ako podmienky hospodárskej a sociálnej stabilizácie štátu (Nižňanský – Hamalová, 2013).

V roku 2001 bol zároveň prijatý Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky (ďalej len „Zákon č. 416/2001 Z. z.“), na základe ktorého sa postupne presunulo v piatich etapách približne štyristo kompetencií z orgánov štátnej správy na orgány samosprávne. Významný tak bol zákon o fiškálnej decentralizácii z roku 2004, v dôsledku ktorého získali čiastočnú nezávislosť i vyššie územné celky. Samosprávne kraje teda procesom decentralizácie získali určitý počet právomocí, ktoré mali právo na svojom území realizovať (Jovovič a kol., 2017).

Uvedený Zákon č. 416/2001 Z. z. priznáva samosprávnym krajom v rámci § 4 pôsobnosť v oblasti utvárania podmienok na tvorbu, prezentáciu a rozvoj kultúrnych hodnôt a kultúrnych aktivít, utvára podmienky na rozvoj cestovného ruchu a koordinuje tento rozvoj. Pôsobnosť každého samosprávneho kraja v podmienkach Slovenskej republiky v oblasti cestovného ruchu vychádza z uvedeného Zákona č. 302/2001 o samospráve vyšších územných celkov a Zákona č. 91/2010 Z. z. o podpore cestovného ruchu. Samosprávne kraje platnej legislatívy o podpore cestovného ruchu (2010) môžu iniciovať založenie Krajskej organizácie cestovného ruchu v pôsobnosti ich územia ako na území kraja a podieľa sa na jej spolufinancovaní.

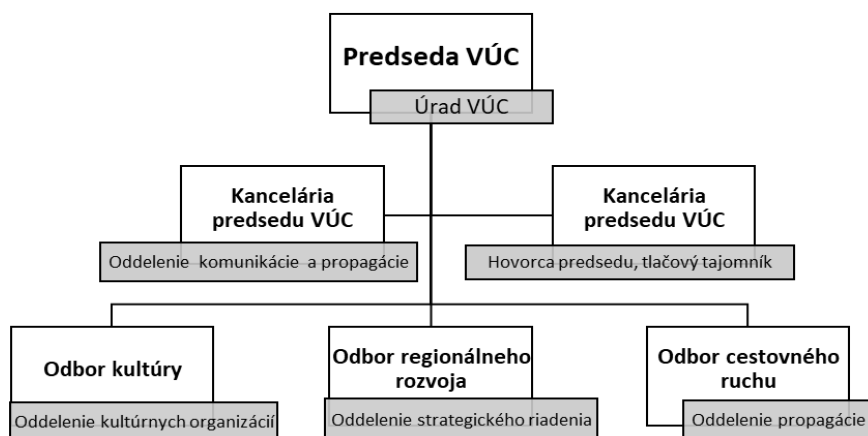
Úrady samosprávneho kraja si za účelmi propagácie regiónu a úradu zriaďujú oddelenia komunikácie v rámci kancelária predsedu vyššieho územného celku, ktorého súčasťou je hovorca a tlačový tajomník úradu. Ďalej si vytvára odbory, útvary, pracoviská, oddelenia kultúry a cestovného ruchu, marketingu alebo propagácie. V schéme 1 je uvedená organizačná štruktúra úradu samosprávneho kraja zamerané na regionálny marketing

Odbor cestovného ruchu úradu samosprávneho kraja plní činnosti v oblasti cestovného ruchu: spracováva stratégie a koncepcie rozvoja cestovného ruchu samosprávneho kraja, realizuje a monitoruje strategické dokumenty na krajskej úrovni – Stratégia rozvoja cestovného ruchu samosprávneho kraja na určité obdobie a Stratégia rozvoja cyklistickej dopravy a cykloturistiky v samosprávnom kraji. Podieľa sa na tvorbe informačného systému regiónu, organizuje odborné semináre a konferencie zamerané na rozvoj CR v rámci územia, zabezpečuje plnenie úloh vyplývajúcich pre región z uznesení vlády SR, podporuje tvorbu produktov cestovného ruchu vrátane ich marketingu, spolupracuje s Ministerstvom dopravy a výstavby a ostatnými odbornými inštitúciami pri vypracovávaní materiálov koncepčného významu.

Zabezpečuje úlohy v súvislosti so zapájaním odboru a organizácií samosprávneho kraja do prípravy projektov na získavanie prostriedkov zo štrukturálnych fondov EÚ, grantového systému Ministerstva kultúry SR a iných rezortov a organizácií. V rámci vyhlásených výziev na predkladanie projektov

v oblasti cestovného ruchu poskytuje potencionálnym žiadateľom poradenskú činnosť, spolupracuje so samosprávami, záujmovými združeniami a podnikateľskou sférou pri budovaní infraštruktúry cestovného ruchu. V prípade potreby vydáva podporné stanoviská k projektom v rámci vyhlásených výziev pri implementácii štrukturálnych fondov a poskytuje konzultačnú činnosť študentom vysokých a stredných škôl. Funkcie odboru (oddelenia) cestovného ruchu vychádza primárne zo Zákona č. 302/2001 o samospráve vyšších územných celkoch. Schéma 1 mapuje organizačnú štruktúru a hierarchické usporiadanie úradu samosprávneho kraja.

Schéma 1: Organizačná štruktúra úradu samosprávneho kraja



Zdroj: vlastné spracovanie podľa organizačných štruktúr úradov samosprávnych krajov

Vychádzajúc z vládneho nariadenia, schválila Národná rada Slovenskej republiky dňa 4. augusta 2006 „Návrh Programového vyhlásenia vlády Slovenskej republiky“, ktorým pristúpila k reforme s hlavným dôrazom na dôsledné programové rozpočtovanie a stanovila cieľ implementovať programové rozpočtovanie na všetkých úrovniach verejnej správy.

Od roku 2009 sa povinnosť pripravovať a vypracúvať programové rozpočty vzťahujú na jednotlivé subjekty samosprávy (obce, mestá a vyššie územné celky). Vďaka tomu, majú samosprávne kraje povinnosť implementovať oblasť propagácie a marketingu do svojho rozpočtového plánovania a vyčleniť na program finančné prostriedky (Cibik – Meluš, 2019). Nakoľko existujú značné rozdiely medzi jednotlivými samosprávnymi krajinami pri vytváraní programového rozpočtu, v prípade Bratislavského samosprávneho kraja boli výdavky programu 2: Propagácia a marketing uvedené veľmi stručne v celkovej hodnote 900 000 €. V tabuľke 1 sú uvedené výdavky vynaložené na program Propagácia a marketing.

Tabuľka 1: Výdavky vynaložené v rámci Programu propagácia a marketing samosprávneho kraja (v EUR) za rok 2019

Samosprávny kraj	Programový rozpočet celkových bežných výdavkov	Program: Propagácia a marketing		% z celkových bežných výdavkov
		Cestovný ruch	Propagácia kraja	
Banskobystrický	159 384 980	252 750,00	2 500	
Bratislavský	150 893 000	900 000		
Košický	197 073 671	1 145 000	251 200	
Nitriansky	187 350 244	1 882 216	368 500	
Prešovský	185 285 000	860 000	210 500	

<i>Trenčiansky</i>	130 289 855	1 042 719	299 500	
<i>Trnavský</i>	130 223 779	422 000	364 340	
<i>Žilinský</i>	167 503 211	469 126	469 126	

Zdroj: vlastné spracovanie podľa schválených rozpočtov VÚC²⁰

V regionálnej oblasti často existuje veľa organizácií, ktoré realizujú svoje vlastné marketingové ciele a koncepty. Napríklad úrad samosprávneho kraja, regionálnej rozvojovej agentúry, krajské organizácie cestovného ruchu, turistické informačné centrá a kancelárie alebo kultúrne a historické organizácie zriadené vyšším územným celkom. Štúdia sa zameriava na ich význam pri kreovaní marketingovej stratégie regionálneho územia ako celku, ich pôsobnosť a úlohu v rámci spolupráce zapojených aktérov do procesu tvorby strategických dokumentov územia. Rozhodnutie o vytvorení spoločného regionálneho marketingového programu vyžaduje, aby všetky uvedené strany sa spolupracovali a sledovali dosiahnutie spoločných cieľov, ktoré nie sú v rozpore s individuálnym programom miestnych jednotiek alebo regionálnych organizácií

3 PARTNERSTVÁ A SPOLUPRÁCA PRE REGIÓN: EFEKTÍVNE SPÔSOBY MARKETINGOVÉHO RIADENIA ÚZEMIA?

Pre efektívne využívanie marketingových nástrojov so zámerom budovania propagácie a konkurencieschopnosti regiónu, samosprávne kraje využívajú v rôznej miere možnosti partnerstiev a spoluprácu ako s verejným, tak so súkromným a občianskym sektorom. Zámerom príspevku je tak definovať uvedené možnosti spolupráce a poukázať na pozitívne príklady z praxe ako aj inšpiráciu pre ďalšie smerovanie samosprávnych krajov v oblasti marketingu a propagácie územia.

V rámci úradov samosprávnych krajov sú vytvorené odbory kultúry a cestovného ruchu, ktoré primárne poskytujú poradenstvo v otázkach cestovného ruchu pre mestá, obce, mikroregiony, združenia a organizácie cestovného ruchu na území KSK, zabezpečujú propagáciu samosprávneho kraja z hľadiska CR, spolupracujú s odbornými inštitúciami v oblasti marketingu a propagácie CR v samosprávnom kraji, podieľajú sa na zbere, spracúvaní a vyhodnocovaní štatistických údajov z oblasti cestovného ruchu na svojom území. Koordinujú spoluprácu s orgánmi miestnej samosprávy, orgánmi štátnej správy a inými právnickými a fyzickými osobami pri vytváraní podmienok a zabezpečovaní rozvoja CR na území regiónu (Zákon č. 302/2001 o samospráve vyšších územných celkov, 2001).

Kuhn (2011) taktiež uvádza Turistické informačné kancelárie (ďalej len „TIK“) pôsobiace na území destinácie, ako dôležitých aktérov regionálneho marketingu. TIK sa vo svojej činnosti orientujú predovšetkým na: kompetentné, kvalitné poradenstvo a priateľský prístup, kde zákazník regiónu očakáva, že prostredníctvom TIK-u (a webového portálu destinácie) si bude môcť určitý produkt či službu kúpiť alebo rezervovať on-line. TIK je ideálnym zdrojom informácií o klientovi a jeho spokojnosti s ponukou. Informácie o klientovi môže marketingovému oddeleniu na úrade samosprávneho kraja poskytovať personál kancelárie, alebo je možné klientovi citlivo ponúknuť vyplnenie dotazníka a tieto štatisticky vyhodnotiť. TIK teda nepredstavuje príspevkovú ani rozpočtovú organizáciu samosprávneho kraja, jeho zriaďovateľom je miestna samospráva, no aktívne sa zapája do spolupráce s VÚC pri propagácii daného regiónu.

Územie Slovenskej republiky je rozdelené na osem samosprávnych krajov. Podľa spomenutého zákona by mal postupne každý z nich disponovať Krajskou organizáciou cestovného ruchu (ďalej len „KOCR“). Krajská úroveň (regionálna) ako zastrešujúca organizácia realizuje koordináciu procesov a marketing s Oblastnými organizáciami cestovného ruchu na danom území. Cieľom KOCR je prioritne propagácia regiónu a jeho jednotlivých destinácií a toho, čo ich tematicky spája. Kľúčové úlohy Krajských organizácií cestovného ruchu (KOCR) je najmä: riadenie a plánovanie, projekty a iniciatívy zamerané na konkrétne cieľové skupiny a témy, impulzy a usmernenia zamerané na zvyšovanie kvality služieb, vývoj infraštruktúry, produktu a ponuky na území kraja, tematický marketing ,

²⁰ Schválené dokumenty (rozpočty jednotlivých samosprávnych krajov) na obdobie 2019-2021 sú uvedené v zozname použitej literatúry.

komunikačné kampane k získavaniu nových návštevníkov (propagácia na domácom a zahraničných trhoch), uvádza Kuhn (2011).

Ako prvá krajská organizácia vznikla v roku 2012 v Prešovskom samosprávnom kraji pod názvom Severovýchod. KOCR a v súčasnosti združuje viac ako 90 partnerov zo siedmich OOCR a Prešovského kraja. KOCR Košice Region Turizmus, vznikol rovnako v roku 2012, jeho zakladajúcimi členmi sú: Košický samosprávny kraj, OOCR SLOVENSKÝ RAJ & SPIŠ, Zemplínska oblasťná organizácia cestovného ruchu a OOCR KOŠICE – Turizmu. Regionálny informačný bod nachádzajúci sa v centre centra Košíc je jediným turistickým informačným centrom samosprávneho kraja v podmienkach Slovenskej republiky, pretože ako jediný svojou pôsobnosťou pokrýva územie jedného celého samosprávneho kraja.

KOCR Trenčín región vznikol v roku 2015 s členskou základňou Trenčianskeho samosprávneho kraja, Oblastnej organizácie cestovného ruchu Región Horná Nitra – Bojnice, Oblastnej organizácie cestovného ruchu Trenčianske Teplice a Oblastnej organizácie cestovného ruchu Región Horné Považie. KOCR Trnavský samosprávny kraj, rovnako ako KOCR Banskobystrický kraj Turizmus, pôsobí od roku 2018. Členmi sú samosprávny kraj spolu s oblasťnými organizáciami cestovného ruchu (v TSK 2 OOCR, Rezort Piešťany a Región Záhorie, v BBSK 6 OOCR) (Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky, 2019).

V roku 2017 poslanci zastupiteľstva Nitrianskeho samosprávneho kraja na svojom rokovaní neschválili vznik krajskej organizácie cestovného ruchu. V uplynulých rokoch bolo na území nitrianskeho regiónu zaznamenaný nárast nie len novovzniknutých OOCR ako aj turistov a založenie KOCR by bolo podľa ich názoru neúčelné a zbytočné, uviedol riaditeľ Úradu Nitrianskeho samosprávneho kraja (TASR, 2017). Príkladom trojsektorového partnerstva je KOCR Bratislava Region Tourism, ktorého členmi je Bratislavský samosprávny kraj, Bratislava Tourist Board, OOCR Región Senec, OOCR Malé Karpaty Bratislava región a OOCR Záhorie. Tabuľka 2 zachytáva prehľad možných spôsobov riadenia marketingových aktivít a vytváranie systému spolupráce medzi aktérmi z verejného, občianskeho a súkromného sektora.

Tabuľka 2: Súhrnné dáta samosprávnych krajov z hľadiska aktivít a spolupráce v oblasti územného marketingu

<i>Samosprávny kraj</i>	<i>Počet TIC na území regiónu</i>	<i>Členstvo v KOCR</i>	<i>Počet OOCR v regióne</i>	<i>Pôsobnosť „Značky regionálnych produktov“</i>	<i>Počet partnerských regiónov</i>
<i>Banskobystrický</i>	9	Áno	6	5	7
<i>Bratislavský</i>	10	Áno		1	9
<i>Košický</i>	15	Áno	4	2	7
<i>Nitriansky</i>	10	Nie	3	4	13
<i>Prešovský</i>	16	Áno		0	9
<i>Trenčiansky</i>	17	Áno	3	1	7
<i>Trnavský</i>	9	Áno	3	3	7
<i>Žilinský</i>	24	Áno	6	0	10

Zdroj: vlastné spracovanie

Vychádzajúc z možnosti, ktoré regióny využívajú pri marketingových aktivitách je zrejmé, že samosprávne kraje taktiež aktívne spolupracujú so zahraničnými partnerskými regiónmi pri podpore rozvoja cestovného ruchu. Spoločne s inými regiónmi zabezpečujú tvorbu informačných a propagačných materiálov a publikácií o regióne zameraných na ponuku cestovného ruchu. Spolupracujú v oblasti cestovného ruchu s ostatnými VÚC Slovenskej republiky s cieľom spoločného postupu na zahraničných trhoch pri prezentácii Slovenska ako cieľovej destinácie.

Odlišnosť a jedinečnosť charakteru regiónov je pre Slovenskú republiku typická. Výrazne dominujú rozdiely v histórii, kultúre, tradíciách, zvykoch, prírodnom bohatstve, geografickom umiestnení, nárečí či zložení miestneho obyvateľstva. Práve podstatou značky územia je odlišiť určitú oblasť od iných prostredníctvom tých aspektov, ktoré sú pre región jedinečné a špecifikami, ktorými oproti konkurencii disponuje a vie ich efektívne predat' na trhu. „Regionálna značka/značka regionálneho produktu sa jednoznačne vzťahuje k určitému regiónu. Garantuje pôvod výrobku v danom regióne, jedinečnosť vo vzťahu k regiónu. Jedinečnosť vzniká najmä z tradícií, miestnych surovín, výnimočnej kvality, ručnej práce ale i ďalších špecifických atribútov.“ (Štensová, 2013, s. 22).

Prostredníctvom produktu tak región dokáže poskytnúť svoje hodnoty. Samotný produkt regiónu klasifikujeme na verejné služby ponúkané regiónom, ponuka investorov vo vlastníctve regiónu súkromným vlastníkom, akcie organizované regiónom, všetky faktory, ktoré sú súčasťou produktu a pôsobia v prírodnom, ekonomickom, historickom a sociálnom prostredí. Je zrejmé, že odlišnosť a špecifikum každého regiónu kopíruje zároveň produktová politika daného územia. Uvedenej problematike sa podrobnejšie venovali autorky Butoracová Šindleryová – Hoghová (2020).

Systém regionálneho označovania výrobkov a služieb v podmienkach Slovenskej republiky, „značka regionálneho produktu“, nemá v súčasnosti oficiálne zastúpenie na celoštátnej úrovni. Systém regionálnych značiek je otvorený každému regiónu, ktorý má jasne vymedzené hranice. Iniciátormi existujúcich regionálnych značení na Slovensku sú v prevažnej miere Miestne akčné skupiny (MAS) alebo Verejno-súkromné partnerstvá fungujúce na princípoch LEADER. Treba však zdôrazniť, že územie pôsobenia značky regionálnych produktov, resp. ich výroba a predaja nekopíruje územie samosprávnych krajov. Vo väčšine prípadov tak značenie regionálnych produktov pôsobí v dvoch vyšších územných celkoch

Positívnym príkladom z praxe je Banskobystrický samosprávny kraj, ktorý ako prvý predstavil koncom roka 2019 projekt „Regionálne pulty“ na svojom území. Ide o spoluprácu samosprávneho kraja so súkromným sektorom. Regionálne produkty sú umiestnené v rôznych reštauračných a ubytovacích zariadeniach a poskytuje predaj ručne vyrobených produktov od viac ako dvadsať miestnych producentov a remeselníkov z celého regiónu. „Ruka v ruke s turizmom idú aj remeselná a poľnohospodárska výroba. Práve tie chceme podporiť projektom regionálnych pultov,“ uviedol (BBSK, 2019). Súčasný predseda Banskobystrického samosprávneho kraja regionálne pulty po vzore Švajčiarska sľuboval už v kampani pred voľbami v roku 2017.

Záverom možno konštatovať, že základnou myšlienkou teritoriálneho marketingu je produkovať pridanú hodnotu regiónu, propagovať ju využiť pri budovaní konkurencieschopnosti. Pre regióny je dôležité strategické rozhodnutie kde a kedy začnú plánovať a realizovať systematickú marketingovú stratégiu územia, miesta. Veľmi dôležitou sú odborné znalosti aktérov v oblasti marketingovej komunikácie, dostatočnú organizačnú kapacitu v regióne a v neposlednom rade ich vzájomné kooperácia a partnerstvo.

ZÁVER

V regionálnej oblasti často existuje veľa organizácií, ktoré realizujú svoje vlastné marketingové ciele a koncepty. Napríklad úrad samosprávneho kraja, regionálnej rozvojovej agentúry, krajské organizácie cestovného ruchu, turistické informačné centrá a kancelárie alebo kultúrne a historické organizácie zriadené vyšším územným celkom. Príspevok sa zameriava na ich význam pri kreovaní marketingovej stratégie regionálneho územia ako celku, ich pôsobnosť a úlohu v rámci spolupráce zapojených aktérov do procesu tvorby strategických dokumentov územia. Rozhodnutie o vytvorení spoločného regionálneho marketingového programu vyžaduje, aby všetky uvedené strany sa spolupracovali a sledovali dosiahnutie spoločných cieľov, ktoré nie sú v rozpore s individuálnym programom miestnych jednotiek alebo regionálnych organizácií. Uvedený príspevok mal za cieľ definovať samosprávne kraje, ako kľúčového nositeľa regionálneho marketingu a ďalšie subjekty, ktoré pri vzájomnej spolupráci vytvárajú systém efektívneho riadenia marketingu regionálneho územia. Opiera sa o obsahovú analýzu zákonov, priznávajúcich riadiace kompetencie aktérom ako aj príklady využívania ďalších efektívnych spôsobov propagácie regiónu.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- BBSK. 2019. BBSK predstavil regionálne... [online], [cit. 20/03/2020]. Dostupné na internete: <<https://bbonline.sk/bbsk-predstavil-regionalne-pulty-ktore-ponukaju-vyroby-lokalnych-producentov-a-remeselnikov/>>.
- BRATISLAVSKÝ SAMOSPRÁVNÝ KRAJ. 2018. Návrh rozpočtu Bratislavského samosprávneho kraja na roky 2019-2021. Bratislava: Bratislavský samosprávny kraj, 2018, 86 s. [online], [cit. 20/03/2020]. Dostupné na internete: <[file:///C:/Users/krist/Downloads/Rozpočet_BSK_na_roky_2019_-_2021%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/krist/Downloads/Rozpočet_BSK_na_roky_2019_-_2021%20(1).pdf)>.
- BUTORACOVÁ ŠINDLERYOVÁ, I. – HOGHOVÁ, K. 2020. Brand Marketing of Regional Products - A Potential Strategic Management Tool in Regional Development. In *Communication Today*. Roč. , č. , 2019, s. -. ISSN
- CÍBIK, L. – MELUŠ, M. 2019. Fiscal decentralization in the Slovak Republic: Revenues and expenditures. In *Lex Localis*, roč. 17, č. 3, 2019, s. 697-720. ISSN 1581-5374
- FABIANOVÁ, S. 2018. Programový rozpočet na roky 2019-2021. Prešov: Prešovský samosprávny kraj, 2018, 60 s. [online], [cit. 18/03/2020]. Dostupné na internete: <<https://www.po-kraj.sk/sk/samosprava/udaje/rozpocet-psk/rozpocet-2019/>>.
- JOVOVIČ, R. a kol. 2017. The Concept of Sustainable Regional Development – Institutional Aspects, Policies and Prospects. In *Journal of International Studies*. 2017, vol. 10, no. 1. [online], [cit. 18/03/2020]. Dostupné na internete: <https://www.jois.eu/files/18_Jovovic.pdf>.
- KŇAŽEK, M. 2018. Rozpočet BBSK na roky 2019-2021. Banská Bystrica: Banskobystrický samosprávny kraj, 2018, 226 s. [online], [cit. 20/03/2020]. Dostupné na internete: <https://www.bbsk.sk/Portals/0/01%20Urad%20BBSK/Odd_financii/Rozpočet/Schválený%20rozpočet_BBSK_2019-2021.pdf>.
- KOŠICKÝ SAMOSPRÁVNÝ KRAJ. 2018. Návrhu rozpočtu KSK na roky 2019-2021. Košice: Košický samosprávny kraj, 2018, 45 s. [online], [cit. 20/03/2020]. Dostupné na internete: <https://web.vucke.sk/files/sk/uradna-tabula/financie/rozpocet/rozpocet_na_roky_2019-2021.pdf>.
- KUHN, I. 2011 Úvod do destinačného manažmentu. [online], [cit. 20/03/2020]. Dostupné na internete: <file:///C:/Users/krist/Downloads/uvod_do_destinacneho_manazmentu_2_.pdf>.
- MINISTERSTVO DOPRAVY A VÝSTAVBY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. Register krajských organizácií cestovného ruchu. [online], [cit. 20/03/2020]. Dostupné na internete: <<https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/cestovny-ruch-7/register-organizacii-cestovneho-ruchu/register-krajskych-organizacii-cestovneho-ruchu>>.
- NITRIANSKY SAMOSPRÁVNÝ KRAJ. 2018. Schválený rozpočet výdavkov Nitrianskeho samosprávneho kraja na roky 2019-2021 v programovej štruktúre. Nitra: Nitriansky samosprávny kraj, 2018, 82 s. [online], [cit. 20/03/2020]. Dostupné na internete: <<https://www.unsk.sk/zobraz/sekcii/rozpocet>>.
- NIŽŇANSKÝ, V. – HAMALOVÁ, M. 2013. *Územné a správne členenie Slovenska*. Bratislava : VŠEMVS v Bratislave, 2013. 74 s. ISBN 978-80-89600-19-9.
- POPKOVÁ, E. G. – DUBOVÁ, J. – ROMANOVA, M. K. 2013. Designing the Territorial Marketing Strategy on the Principles of Cluster Policies. In *World Applied Sciences Journal*. 2013, vol. 22., no. 4. [online], [cit. 17/03/2020]. Dostupné na internete: <<https://pdfs.semanticscholar.org/cb4a/0311d4f71ab1193748676c5f707e28ff72f6.pdf>>. ISSN 1818-4952.
- ŠTENSOVÁ, A. 2013. Regional brand products in Slovakia in the context of Regional development. In *The Central European Journal of Regional development and Tourism*. Roč. 5, č. 2, 2013. [online], [cit. 20/03/2020]. Dostupné na internete: <http://www.deturope.eu/img/upload/content_20811366.pdf>.
- TASR. 2017. Krajská organizácia cestovného... [online], [cit. 20/03/2020]. Dostupné na internete: <<https://www.teraz.sk/regiony/krajska-organizacia-cestovneho-ruchu/281158-clanok.html>>
- TRENČIANSKY SAMOSPRÁVNÝ KRAJ. 2018. Rozpočet Trenčianskeho samosprávneho kraja na roky 2019-2021. Trenčín: Trenčiansky samosprávny kraj, 2018, 242 s. [online], [cit. 20/03/2020]. Dostupné na internete: <<https://www.tsk.sk/buxus/docs/rozpocet%20tsk%202019-2021.pdf>>.

- TRNAVSKÝ SAMOSPRÁVNÝ KRAJ. 2018. Rozpočet Trnavského samosprávneho kraja na roky 2019-2021. Trnava: Trnavský samosprávny kraj, 2018, 56 s. [online], [cit. 20/03/2020]. Dostupné na internete: <https://www.trnava-vuc.sk/data/files/3948_rozpocet-ttsk-2019-2021.pdf>.
- Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov. [online], [cit. 17/03/2019]. Dostupné na internete: <<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/302/20040101.html>>.
- Zákon č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky. [online]. [cit. 17/03/2020]. Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2001/416/vyhlasene_znenie.html>.
- Zákon č. 91/2010 Z.z. o podpore cestovného ruchu. [online], [cit. 17/03/2019]. Dostupné na internete: <<https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2010/91/>>.
- ŽILINSKÝ SAMOSPRÁVNÝ KRAJ. 2018. Návrh rozpočtu Žilinského samosprávneho kraja na roky 2019-2021. Žilina: Žilinský samosprávny kraj, 2018. 136 s. [online], [cit. 20/03/2020]. Dostupné na internete: <https://www.zilinskazupa.sk/files/odbory/financie/2018/k_rozpocet-upravy/2018/12_2018/2019-navrh-rozpocet-2019-2021.pdf>.

30 ROKOV DOZORU PROKURATÚRY NAD DODRŽOVANÍM ZÁKONNOSTI VO VEREJNEJ SPRÁVE: ANALÝZA VYBRANÝCH REFORIEM²¹

JUDr. Bystrík Šramel, PhD.²²

Abstract

The author deals in his paper with the issue of prosecutorial supervision. The introductory part discusses the concept of supervision in terms of its definition in Act no. 153/2001 Coll. on the Public Prosecutor's Office, as amended, and points out differences in the nature of individual types of supervision activities of the Public Prosecutor's Office. According to the legislation in force, in the field of criminal law, prosecutorial supervision has the form of activity with the ordering or directing power against the subjects of supervision. However, in the non-criminal field, the term "supervision" does not contain any element of superiority, and the prosecution's attention is focused only on the detection of deficiencies which may present undesirable effects both now and in the future. The public prosecutor does not gain the position of superiority to public authorities by exercising such supervision. The public prosecutor acts on the basis of the law and within the limits of the law and is not authorized to control the efficiency and effectiveness of the procedures of public administration authorities, impose obligations on them or interfere in their activities in another directive manner. In addition, the author also draws attention to selected public prosecution service reforms over the past 30 years with the emphasis in particular on the 2016 reform.

KEY WORDS: Supervision, public prosecutor, control, legality, public administration

ÚVOD

Po roku 1989 bol systém slovenskej verejnej žaloby podrobený viacerým legislatívnym zmenám, ktoré boli namierené jednak na kompetenčný rámec prokuratúry, jednak na organizačné otázky prokuratúry ako inštitúcie. Z hľadiska kompetenčného, početné zmeny nastali predovšetkým v oblasti výkonu pôsobnosti prokuratúry v trestnej oblasti. Nedotknutou však v priebehu uplynulých 30 rokov nezostali ani oblasť netrestná, v rámci ktorej prokuratúra na jednej strane boli odňaté niektoré právomoci, na strane druhej jej však viaceré právomoci pribudli, resp. boli posilnené. V tomto príspevku sa budeme venovať in concreto problematike netrestného dozoru prokuratúry. V úvodnej časti príspevku budeme skúmať samotný pojem dozor z hľadiska jeho vymedzenia v zákone č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov a poukážeme na odlišnosti v povahe jednotlivých druhoch dozorových aktivít prokuratúry SR. V zmysle platnej legislatívy totiž v oblasti trestnoprávnej vystupuje dozor ako činnosť prokuratúry s nadradeným postavením voči iným subjektom, ktoré je povinná chrániť, s nariadenovacou alebo prikazovacou právomocou voči nim, v netrestnej oblasti tento pojem neobsahuje prvok nadradenosti a pozornosť prokuratúry sa sústreďuje len na odhaľovanie nedostatkov, ktoré môžu v súčasnosti i v budúcnosti vyvolať nežiaduce účinky. Prokurátor sa výkonom takéhoto dozoru nedostáva do postavenia nadradenosti voči orgánom verejnej správy. Koná na základe zákona a v medziach zákona a nemá oprávnenie kontrolovať efektívnosť a účelnosť postupov orgánov verejnej správy, záväzne im ukladať povinnosti, prípadne iným direktívnym spôsobom zasahovať do ich činnosti. Okrem uvedeného, v príspevku tiež upriamime pozornosť na vybrané reformy prokurátorského dozoru počas uplynulých 30 rokov, pričom akcent bude kladený predovšetkým na reformu z roku 2016.

²¹ Tento príspevok bol vypracovaný v rámci projektu KEGA s názvom "Dynamika premien verejnej správy v Slovenskej republike". Registračné číslo projektu je "KEGA 001UCM-4/2019".

²² FSV UCM v Trnave, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, bystrik.sramel@ucm.sk.

1 POJEM A PRÁVNA POVAHA FORIEM DOZORU PROKURATÚRY

Hneď úvodom tejto časti príspevku možno konštatovať, že napriek dlhotrvajúcemu používaniu, v súčasnosti platné a účinné právne predpisy neobsahujú legálnu definíciu pojmu dozor prokuratúry, ktorá by spresnila a vyjasnila spôsob, akým treba túto formu činnosti prokuratúry chápať. Tejto právno-teoretickej otázke sa v zásade bližšie nevenuje ani súčasná právna literatúra z predmetnej oblasti.

Početné snahy o zadefinovanie obsahu tohto pojmu sa však v právnej vede v minulosti vyskytli, obzvlášť v literatúre socialistickej v rokoch 1953 - 1989. Pokusy o definovanie tohto pojmu nachádzame aj v právnej vede pred rokom 1948, už v roku 1929 (E. Hácha a kol: Slovník veřejného práva československého).

Čo sa týka definícií prokurátorského dozoru v socialistickej literatúre, tieto boli pomerne početné, od seba sa však príliš nelíšili. V zásade možno konštatovať, že prokurátorský dozor bol ponímaný ako "samostatná ústavná forma štátnej činnosti, spočívajúca v dozore nad zachovávaním zákonnosti, vykonávaná v mene štátu na celom území republiky bez závislosti na miestnych orgánoch." Vo väčšine prác však absentovalo priame vysvetlenie, čo je to dozor; spravidla sa v týchto minulých dielach stretávame s tautologickým prístupom objasňujúcim pojem dozor prokuratúry slovami, že "prokurátorský dozor je dozor nad dodržiavaním zákonov" (Spáčil, 1992, s. 7).

Možno zdôrazniť, že pojmovým vymedzením prokurátorského dozoru sa zaoberala v minulosti nielen právna veda, ale aj súdna prax (judikatura). V tejto súvislosti možno spomenúť nielen judikaturu novšiu, ale aj československú judikaturu pochádzajúcu už z 20. rokov 20. storočia. Dobové rozhodnutia Najvyššieho súdu správneho totiž v tejto súvislosti opakovane uvádzali, že "právo dozoru dáno jest úradům toliko na ochranu práva objektivního, pročť stranám nárok na výkon dozorcího práva v jejich individuálním zájmu nepřisluší. Proto není správné zařazovat pod pojem dozoru i instanční revizi aktů komunálních, neboť v tomto institutu poskytuje se procesní nárok na právní ochranu subjektivních práv a zájmů, kdežto dozor chce být garancí zachovávaní objektivní normy".

K povahe dozoru prokuratúry sa vyjadruje tiež judikatura Slovenskej republiky po roku 1993. Podľa právneho názoru ústavného súdu pri pojme "dozor", treba rozlišovať medzi činnosťou prokuratúry v oblasti trestnoprávnej a činnosťou v oblasti netrestnej, na ktorú ju splnomocňuje článok 149 ústavy. Pojem "dozor" treba chápať aj z iného pohľadu, t. j. ako činnosť prokuratúry s nadradeným postavením voči iným subjektom, ktoré je povinná chrániť, s nariadenou alebo prikazovacou právomocou. Tak je tomu výlučne v trestnej oblasti, kde dozor prokurátora s prvkom nadradenosti umožňuje priamo Trestný poriadok. Druhé hľadisko sa týka netrestnej oblasti. Tento „dozor“, by nemal obsahovať prvok nadradenosti. Podľa názoru ústavného súdu treba presne rozlišovať medzi činnosťou prokuratúry, kde sú prvky s prikazovacím a nadradeným postavením prokuratúry voči subjektom, ktorých práva má chrániť, a činnosťou, kde sa tieto prvky nenachádzajú a kde sa pozornosť prokuratúry sústreďuje len na odhaľovanie nedostatkov, ktoré môžu v súčasnosti i v budúcnosti vyvolať nežiaduce účinky. Prokurátor sa výkonom „dozoru“ v oblasti netrestnej nedostáva do postavenia nadradenosti voči orgánom verejnej správy. Koná na základe zákona a v medziach zákona. Prokurátor nemá oprávnenie kontrolovať efektívnosť a účelnosť postupov orgánov verejnej správy, záväzne im ukladať povinnosti, prípadne iným direktívnym spôsobom zasahovať do ich činnosti. Len v prvku „direktívnosti“ treba podľa názoru ústavného súdu vidieť prvok „nadradenosti“. Prokurátor môže však prostriedky „prokurátorského dozoru“ realizovať vo vzťahu k orgánom verejnej správy výlučne formou odporúčaní a návrhov. Nemá oprávnenie dávať záväzné pokyny na odstránenie zistených nedostatkov, ani ukladať sankcie za zistené porušenie zákona. Nariadená alebo rozhodovacia právomoc zostáva zachovaná orgánu alebo organizácii, ktorého konanie alebo výsledok konania je objektom dozoru" (PL. ÚS 17/96).

Treba zdôrazniť, že prokurátorský dozor ako formu činnosti je nutné odlišovať od kontroly. Kontrola ako činnosť príslušných štátnych orgánov je totiž charakteristická tým, že nie je zameraná výlučne na dodržiavanie zákonnosti, ale môže sledovať tiež účelnosť, hospodárnosť a vhodnosť rozhodovania a postupov objektov dozoru. Kontrola je výhradne vyhládavacou činnosťou. Zistené nedostatky orgány kontroly nenapravujú, ale iniciujú ich nápravu u orgánov s odpovedajúcou pôsobnosťou. Naopak, prokurátorský dozor je zameraný len na dodržiavanie zákonnosti v správaní právnych subjektov. Prokurátor teda sleduje správanie subjektov z hľadiska toho, či je v súlade so zákonom, vystupuje ako strážca zákonnosti. Pri tejto činnosti prokurátor nezákonnosť nielen

vyhľadáva, ale môžu ju priamo odstraňovať zrušením nezákonných právnych aktov alebo iniciáciou ich zrušenia u príslušných súdov. Toto však platí len v oblasti trestnoprávnej. V oblasti netrestného dozoru prokurátor nemá žiadnu priamu administratívnu (nariadovaciu, prikazovaciu) moc, nemôže zasiahnuť priamo do správania tých, ktorí právo porušili, ale môže vyvolať konanie orgánov, ktoré sú oprávnené porušenie práva napraviť.

2 KLASIFIKÁCIA PROKURÁTORSKÉHO DOZORU

Oprávnenie prokuratúry realizovať výkon dozoru v prvom rade vyplýva z čl. 149 Ústavy SR, podľa ktorého "Prokuratúra Slovenskej republiky chráni práva a zákonom chránené záujmy fyzických a právnických osôb a štátu". Toto ústavné ustanovenie je následne rozvinuté v zákone č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre, ktorý dozorovú pôsobnosť prokuratúry *expressis verbis* zakotvuje v § 4 ods. 1, pričom ustanovenie tohto paragrafu rozlišuje tri typy dozoru prokuratúry, a to:

- 1) dozor nad zachovávaním zákonnosti pred začatím trestného stíhania a v prípravnom konaní (trestný dozor prokuratúry),
- 2) dozor nad zachovávaním zákonnosti v miestach, kde sú držané osoby pozbavené osobnej slobody alebo osoby, ktorých osobná sloboda je obmedzená na základe rozhodnutia súdu alebo iného oprávneného štátneho orgánu,
- 3) dozor nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy (netrestný dozor prokuratúry),

Na tomto mieste možno z terminologického hľadiska uviesť, že pre označenie prokurátorského dozoru v oblasti verejnej správy sa vo všeobecnosti v rámci odbornej literatúry a aplikačnej praxe používa pojem "netrestný dozor prokuratúry". Z hľadiska terminologického sa však ako vhodnejšie javí byť používanie iného pojmu, a to pojmu "správny dozor prokuratúry". Dôvodom je jednak skutočnosť, že pojem netrestný dozor prokuratúry je pojmom, ktorý by mal v skutočnosti pokrývať všetky činnosti prokuratúry mimo oblasti trestného práva (teda nielen v oblasti verejnej správy), jednak to (na čo poukazuje aj odborná literatúra), že pojem správny dozor by bol určitým pendantom oproti správemu súdnictvu a bol by súčasne založený na pozitívnom a nie negatívnom vymedzení (Baricová a kol., 2018, s. 296).

Aj v zmysle už vyššie uvedeného možno uviesť, že základný rozdiel medzi trestným dozorom a netrestným dozorom spočíva v tom, že zatiaľ čo v oblasti trestnoprávnej vystupuje dozor ako činnosť prokuratúry s nadradeným postavením voči iným subjektom, ktoré je povinná chrániť, s nariadovacou alebo prikazovacou právomocou voči nim, v netrestnej oblasti tento pojem neobsahuje prvok nadradenosti a pozornosť prokuratúry sa sústreďuje len na odhaľovanie nedostatkov, ktoré môžu v súčasnosti i v budúcnosti vyvolať nežiaduce účinky. Prokurátor sa výkonom takéhoto dozoru nedostáva do postavenia nadradenosti voči orgánom verejnej správy. Koná na základe zákona a v medziach zákona a nemá oprávnenie kontrolovať efektívnosť a účelnosť postupov orgánov verejnej správy, záväzne im ukladať povinnosti, prípadne iným direktívnym spôsobom zasahovať do ich činnosti. Prokurátor nemá v tomto prípade teda oprávnenie dávať záväzné pokyny na odstránenie zistených nedostatkov, ani ukladať sankcie za zistené porušenie zákona a prostriedky prokurátorského dozoru môže vo vzťahu k orgánom verejnej správy realizovať výlučne formou odporúčaní a návrhov. Nariadovacia alebo rozhodovacia právomoc zostáva tak zachovaná orgánu alebo organizácii, ktorého konanie alebo výsledok konania je objektom dozoru.

Rozdiel medzi dozorom v oblasti trestnej a medzi dozorom v oblasti netrestnej spočíva i v metódach, resp. prostriedkoch prokurátorského dozoru. Zatiaľ čo metódami prokurátorského dozoru v trestnoprávnej sfére sú previerky, záväzné pokyny na vyšetrovanie trestných činov a na doplnenie vyšetrovania, osobné vykonanie celého vyšetrovania prípadne jednotlivého úkonu, zrušovanie a nahradzovanie rozhodnutí vyšetrovateľov a poverených príslušníkov, rozhodnutie v ktorejkoľvek veci, odňatie veci vyšetrovateľovi a prikázanie veci inému vyšetrovateľovi, metódami prokurátorského dozoru vo verejnej správe sú preskúmavanie zákonnosti vymedzených správnych aktov v oblasti verejnej správy, postupu orgánov verejnej správy pri vydávaní vymedzených správnych aktov, ďalej vykonávanie previerok zachovávaní zákonnosti a napokon uplatňovanie poradného hlasu na zasadnutiach orgánov verejnej správy.

Dozor prokurátora nad zachovávaním zákonnosti v predsúdnom konaní trestnom možno vymedziť ako „systematickú a cieľavedomú kontrolnú činnosť zameranú na zistenie stavu vyšetrovania, preverenie postupu policajta z hľadiska jeho zákonnosti, rýchlosti a plynulosti a neodkladné

odstraňovanie zistených nedostatkov“ (Ružička, 2005, s. 476). Táto činnosť prokurátora sa vyznačuje svojou sústavnosťou a priebežným vykonávaním. Smeruje k tomu, aby nikto nebol bezdôvodne trestne stíhaný a bezdôvodne obmedzovaný na svojich právach v prípravnom konaní. Dozor prokurátora nad zachovávaním zákonnosti v prípravnom konaní teda nielenže vytvára podmienky pre realizáciu obžalovacej zásady v trestnom konaní, ale predstavuje tiež súhrn prostriedkov smerujúcich k naplneniu dominantnej úlohy prokurátora v prípravnom konaní. Dozor je vykonávaný nielen z hľadiska zákonnosti postupu policajta, ale i z hľadiska jeho vecnej správnosti, odôvodnenosti a úplnosti. Súčasťou funkcie trestného dozoru je tiež tzv. funkcia rozhodovacia a návrhová, zahŕňajúca oprávnenie prokurátora vydávať rozhodnutia v prípravnom konaní a oprávnenie podávať sudcovi pre prípravné konanie návrhy na rozhodnutie o zásahoch do základných ľudských práv a slobôd občanov. Obe funkcie (t.j. funkcia dozoru a funkcia rozhodovacia a návrhová) sú nerozlučiteľne spojené a nemožno ich od seba oddeľovať (Ibid.).

Treba dodať, že niektoré rozhodovacie oprávnenia prokurátora v prípravnom konaní trestnom sa svojou povahou približujú k rozhodovacím právomociam súdu. Vyplýva to zo skutočnosti, že v prípravnom konaní je prokurátor oprávnený vydávať nielen rozhodnutia, ktorými sa má zabezpečiť správny a úspešný procesný priebeh tohto štádia (napr. uznesenie o vznesení obvinenia, uznesenie o prerušení trestného stíhania), ale je oprávnený vydávať aj rozhodnutia, ktorými sa končí samotné trestné konanie (tzv. meritórne rozhodnutia). Prokurátor je dokonca oprávnený v prípravnom konaní vydať meritórne rozhodnutie o ukončení trestného stíhania aj za predpokladu, že vo veci bolo vznesené obvinenie konkrétnej fyzickej osoby.

In concreto môže teda prokurátor ukončiť trestné konanie už v štádiu prípravného konania vydaním uznesenia o postúpení veci, o zastavení trestného stíhania, o podmienenečnom zastavení trestného stíhania, o podmienenečnom zastavení trestného stíhania spolupracujúceho obvineného a o schválení zmieru. Takéto právoplatné uznesenia prokurátora môžu byť neskôr zrušené iba generálnym prokurátorom prostredníctvom inštitútu mimoriadnych opravných prostriedkov, tzv. zrušením právoplatných rozhodnutí v prípravnom konaní. Prokurátor je taktiež oprávnený vydať uznesenie o prerušení trestného stíhania, ktoré má však len dočasnú povahu, nakoľko po zániku dôvodov prerušenia trestného stíhania dochádza k pokračovaniu trestného stíhania.

Okrem už uvedených rozhodnutí je prokurátor oprávnený ukončiť prípravné konanie (nie meritórne) podaním obžaloby alebo podaním návrhu na schválenie dohody o vine a treste. Týmito dvomi rozhodnutiami prokurátor ukončuje prípravné konanie a zároveň iniciuje začatie konania pred súdom, v ktorom už má postavenie strany.

Prokurátor má však v prípravnom konaní v zmysle § 231 TP i mnohé iné rozhodovacie a návrhové oprávnenia. Ide najmä o oprávnenie nariadiť zaistenie majetku obvineného a určiť, na ktoré prostriedky a veci sa toto zaistenie nevzťahuje, alebo zrušiť také zaistenie, oprávnenie vykonať zaistenie nároku poškodeného na náhradu škody, zrušiť toto zaistenie, a to aj čiastočne, alebo vec z neho vyňať, oprávnenie nariadiť exhumáciu mŕtvol, oprávnenie navrhnúť súdu vzatie obvineného do väzby a predĺženie doby trvania väzby, oprávnenie navrhnúť vyžiadanie obvineného z cudziny, oprávnenie vykonať predbežné vyšetrenie v konaní o vydanie do cudziny, oprávnenie navrhnúť súdu, na základe žiadosti príslušného cudzieho orgánu, predbežné zaistenie majetku patriaceho osobe, proti ktorej sa vedie v cudzine trestné stíhanie alebo časti tohto majetku nachádzajúceho sa na území SR. Všetky spomenuté rozhodovacie a návrhové oprávnenia majú spoločné to, že sú výslovne upravené v Trestnom poriadku. Okrem nich však prokurátor disponuje i ďalšími výlučnými oprávneniami, ktoré majú povahu rozhodnutí, resp. právnych úkonov. Patria medzi ne pokyny, príkazy, súhlasy. Pokyny používa prokurátor najčastejšie na odstránenie závad a nedostatkov v postupe policajta a tiež i na usmernenie policajta v jeho postupe, pričom ich vydáva v priebehu celého prípravného konania. Prokurátor ich vydáva spravidla po uskutočnení previerky spisových materiálov a bývajú zamerané napr. na dosiahnutie riadneho zistenia skutkového stavu, na odstránenie prieťahov v konaní a i. Pokyny majú povahu opatrení a preto nie je proti nim možný opravný prostriedok. Väčšinou bývajú písomné, avšak je možné dať ich aj ústne, napr. telefonicky. Vyšetrovateľ musí písomný pokyn založiť do vyšetrovacieho spisu a prokurátor je povinný viesť evidenciu svojich pokynov policajtovi v dozorovom spise.

Čo sa týka dozoru prokurátora nad dodržiavaním zákonnosti v miestach, kde sú držané osoby pozbavené osobnej slobody alebo osoby, ktorých osobná sloboda je obmedzená (napr. v celách policajného zaistenia, v zariadeniach, v ktorých sa vykonáva väzba, trest odňatia slobody, ochranné

liečenie, ochranná výchova alebo detencia, ale aj v záchytných táboroch, pobytových táboroch, prijímacích centrách a humanitných centrách, ktoré sú azylovým zariadením, v zariadeniach, v ktorých sa vykonáva ústavná starostlivosť), tu treba poznamenať, že úlohou prokurátora je realizovať dozor nad tým, aby v takýchto miestach boli držané alebo umiestnené osoby len na základe rozhodnutia súdu alebo iného oprávneného štátneho orgánu a aby sa v týchto miestach dodržiavali zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy. Pri výkone tohto typu dozoru je prokurátor povinný

- a) vykonávať previerky zachovávaní zákonnosti v uvedených miestach,
- b) písomným príkazom ihneď prepustiť na slobodu osobu držanú v uvedenom mieste nezákonne bez rozhodnutia alebo v rozpore s rozhodnutím súdu alebo iného oprávneného štátneho orgánu,
- c) písomným príkazom zrušiť rozhodnutie alebo pozastaviť vykonávanie rozhodnutia, príkazu alebo opatrenia orgánov vykonávajúcich správu uvedených miest alebo ich nadriadeného orgánu, ak sú v rozpore so zákonom alebo s iným všeobecne záväzným právnym predpisom,
- d) dozerať, aby sťažnosti a oznámenia osôb držaných v uvedených miestach sa bez meškania odoslali tým orgánom alebo činiteľom, ktorým sú adresované.

3 NETRESTNÝ DOZOR PROKURATÚRY V PRIEBEHU POSLEDNÝCH 30 ROKOV: OBZRETIE SA ZA VYBRANÝMI LEGISLATÍVNÝMI ZMENAMI

Z hľadiska právno-historického možno uviesť, že dozor prokuratúry zohrával mimoriadne významnú úlohu v spoločnosti a štáte predovšetkým pred rokom 1989, v období existencie socialistického zriadenia na našom území. Netrestný dozor prokuratúry pred rokom 1989 spadal pod tzv. "všeobecný dozor prokuratúry". Takéto legálne označenie dozorovej pôsobnosti prokuratúry však zostalo v právnom poriadku SR aj po roku 1989, a to až do roku 1998, kedy nadobudol účinnosť nový zákon č. 314/1996 Z. z. o prokuratúre. Tento zákon už s pojmom všeobecný dozor neoperoval.

Dôvody, ktoré viedli ku vzniku agendy všeobecného dozoru, spočívajú v administratívnom spôsobe riadenia spoločnosti. Existencii rozvinutej sústavy orgánov s kontrolnou, dozorovou a dohľadovou právomocou bol prikladaný v socialistickom štáte značný význam a bol považovaný za jednu zo zvláštností socialistického štátneho mechanizmu. Socialistický štát vo všeobecnosti posilňoval postavenie kontrolných a dozorových orgánov v procese socialistickej výstavby. Kontrolnou právomocou sa síce vyznačovali i zastupiteľské a výkonné orgány, avšak napriek tomu bolo nutné budovať samostatný systém kontrolných a dozorových orgánov. V marxisticko-leninskej teórii štátu a práva bol tento postup označovaný za objektívne nevyhnutný, pretože štát priamo alebo nepriamo riadi celú ekonomiku krajiny, ako aj ostatné materiálne a imateriálne sféry života socialistickej spoločnosti (Spáčil, 1992, s. 39).

Treba však zdôrazniť, že legislatívna úprava výkonu prokurátorského dozoru nebola pred rokom 1989 úplne bez problémov a z hľadiska princípov právneho štátu nebola najšťastnejšia. Výkon prokurátorského dozoru bol totiž koncipovaný d'alekosiahlo a zahŕňal aj také subjekty, voči ktorým je realizácia dozoru v právnom štáte nemysliteľná. Na ilustráciu možno uviesť, že podľa druhej časti zákona č. 60/1965 Zb. o prokuratúre prokurátorský dozor zahŕňal o.i. aj dozor nad dôsledným vykonávaním a zachovávaním zákonov a iných právnych predpisov "hospodárskymi a inými organizáciami a jednotlivými občanmi", ako aj dozor nad zákonnosťou postupu a rozhodovania "súdov a štátnych notárstiev", ako aj nad zákonnosťou výkonu ich rozhodnutí.

Samotná prokuratúra bola počas obdobia socializmu prezentovaná ako orgán dodržiavajúci princípy objektívnosti. Išlo však len o formálnu deklaráciu navonok, keďže orgány verejnej žaloby v žiadnom totalitnom systéme nie sú a ani nemôžu byť objektívne. Rovnako ako v iných totalitných systémoch, aj na území socialistického Československa, bola prokuratúra úzko spätá s činnosťou a fungovaním vedúcej komunistickej strany. Nezávislosť prokuratúry bola iba formálna a práve komunistická strana bola tým činiteľom, ktorý politicky riadil aktivity prokuratúry a určoval hlavné zásady jej činnosti (hlavné úlohy prokuratúry boli vyjadrené v záveroch zjazdov KSČ a v uzneseniach orgánov strany na krajských a okresných úrovniach) (Vojáček, Schelle, 2007, s. 378). Vládnuca strana riadila činnosť prokuratúry po všetkých jej stránkach a spolupodieľala sa na jej personálnom obsadení a výchove prokurátorov. Pôsobnosť prokuratúry bola navyše tak rozsiahla, že mohla zasiahnuť a ovplyvniť v podstate všetky oblasti štátnej moci. Aj keď nie všetky články a orgány prokuratúry plnili úlohu presadzovania totalitného systému a mnohí prokurátori ani nedošli do kontaktu s požiadavkami politického charakteru, vo všeobecnosti možno konštatovať, že orgány socialistickej prokuratúry plnili

úlohu akejsi poistky pre prípad, že iné štátne orgány nebudú rešpektovať záujmy vládnucej politickej špičky (Kuchta, Schelle, 1994, s. 58). Aj z toho dôvodu bola prokuratúra konštituovaná ako orgán vykonávajúci kontrolu celej výkonnej a dokonca i súdnej moci. Okrem toho bola vybudovaná aj ako orgán, ktorý sám seba nielen spravoval, ale i kontroloval. Takto vymedzená pôsobnosť a forma kontroly činnosti je samozrejme nesprávna a v každom štáte dodržiavajúcom demokratické zásady a idey právneho štátu nemysliteľná. Neexistencia kontroly v štátnom orgáne je vždy spojená so vznikom neželaných javov, ako sú nezákonné formy činnosti a rozhodovania, vedúce až k porušovaniu základných ľudských práv a slobôd.

Po revolúcii v roku 1989 bola práve prokuratúra jedným z prvých orgánov, ktorý prešiel nevyhnutnými zmenami. Jednou z najdôležitejších zmien bolo vypustenie čl. IV. Ústavy ČSSR o vedúcej úlohe strany, čím sa prerušila úzka previazanosť prokuratúry s komunistickou stranou. To bol prvý krok, ktorý prispel k odklonu od totalitnej koncepcie prokuratúry a ktorý umožnil vytvoriť z prokuratúry orgán skutočne zastupujúci verejný záujem. Ďalšie zmeny, ktoré priniesla v máji 1990 prijatá novela zákona o prokuratúre s číslom 168/1990 Zb. spočívali v obmedzení dozoru prokuratúry nad zákonnosťou postupu a rozhodovania súdov a štátnych notárstiev. Ustanovenia o všeobecnom dozore však boli ponechané v platnosti.

Významným krokom boli taktiež zmeny v oprávneniach samotného prokurátora. V decembri 1991 bol prijatý zákon č. 558/1991 Zb., ktorým sa menil a dopĺňal Trestný poriadok. Práve táto novela Trestného poriadku odňala prokurátorovi možnosť rozhodovať v trestnom konaní o zásahoch do základných ľudských práv a slobôd a presunula toto oprávnenie na súd ako nezávislý a nestranný orgán.

V neposlednom rade treba spomenúť i to, že na prokuratúrach všetkých stupňov došlo po revolúcii k odstráneniu osôb podieľajúcich sa na nezákonných politických čistkách v 50. rokoch 20. storočia, ktorí v očiach verejnosti hrubo znevážili postavenie a reálne úlohy prokuratúry ako orgánu verejnej žaloby. Súčasne je však nutné poznamenať, že odišli bohužiaľ aj takí zamestnanci, ktorí počas socializmu svoje povolanie vykonávali čestne a riadne, avšak nevydržali tlak časti verejnosti usilujúcej sa o úplnú očistu prokuratúry. To zaiste súviselo aj s nastupujúcim politickým bojom o moc, v rámci ktorého v porevolučných rokoch dochádzalo i k častým zmenám na postoch vedúcich funkcionárov prokuratúry. Súčasne s pripravovaným rozdelením Československa na dva samostatné štátne útvary sa zintenzívnili diskusie o novej koncepcii prokuratúry a debaty o potrebe či vhodnosti prebudovania prokuratúry na systém štátneho zastupiteľstva. Niektorí striktne požadovali prebudovanie prokuratúry na orgán fungujúci v rámci rezortu ministerstva spravodlivosti, príp. výslovne odmietali model prokuratúry ako univerzálneho strážcu zákonnosti v štáte (Zoulík, 1993; Osmančík, 1991), iní presadzovali názory, že samostatnosť prokuratúry treba zachovať (Spáčil, 1990). Názorová pluralita, resp. neexistencia jednoznačného názoru na povahu orgánu verejnej žaloby vyústili po rozdelení federácie na dva samostatné štátne útvary do vzniku dvoch odlišných verzií verejnej žaloby – na Slovensku bol zachovaný model prokuratúry, v Českej republike bol vybudovaný model štátneho zastupiteľstva.

Nová úprava systému verejnej žaloby na území samostatnej Slovenskej republiky sa stala súčasťou ôsmej hlavy Ústavy SR č. 460/1992 Zb. Neznalosť jednoznačných odpovedí v čase prípravy pôvodného znenia Ústavy SR na začiatku 90. rokov však mala za následok vznik politickej dohody o rámcovej úprave ôsmej hlavy obsahujúcej iba všeobecné ustanovenia upravujúce pôsobnosť a organizáciu prokuratúry SR. To bolo dôsledkom už spomenutých sporov vedených o pôsobnosť a účel zriadenia prokuratúry v právnom štáte, ohľadne prípadnej premeny prokuratúry na štátne zastupiteľstvo, ako aj ohľadne zachovania pôsobnosti prokuratúry v netrestnej oblasti. Ústava teda výslovne zakotvila, že ďalšie podrobnosti o vymenúvaní a odvolávaní, právach a povinnostiach prokurátorov a organizácii prokuratúry má ustanoviť neskorší zákon.

Aj z toho dôvodu dňa 1. novembra 1996 nadobudol účinnosť nový zákon o prokuratúre č. 314/1996 Zb., ktorý nahradil dovtedy už viac ako 30 rokov platný zákon č. 60/1965 Zb. o prokuratúre. Tento zákon zachoval výstavbu prokuratúry existujúcu v socialistickom Československu založenú na zásadách jednotnosti, monokratizmu a hierarchického usporiadania. V zmysle § 2 ods. 2 spomenutého zákona prokuratúra tvorila „jednotnú, centrálnu riadenú a organizovanú sústavu, v ktorej prokurátori pôsobia vo vzťahoch podriadenosti a nadriadenosti a svoje úlohy vykonávajú na základe zákona a prostriedkami ustanovenými zákonom nezávisle od iných orgánov“. Medzi základné úlohy prokuratúry patrili ochrana práv a zákonom chránených záujmov fyzických osôb, právnických osôb a

štátu a aktivity smerujúce k predchádzaniu, zisteniu, odstráneniu porušenia zákonnosti, k obnove porušených práv a k vyvodu zodpovednosti. Takto vymedzené kompetencie zodpovedali a zodpovedajú skutočným úlohám orgánov verejnej žaloby a pomáhajú tak naplňovať idey právneho štátu. Uvedený zákon o prokuratúre upravoval otázku organizácie prokuratúry ako celku a postavenie prokurátora ako osoby (spôsobilosť na vymenovanie za prokurátora, povinnosti prokurátora a i.) spoločne.

Už v roku 2001 však boli prijaté dva nové zákony, a to zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre a zákon č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry, ktorými došlo k oddeleniu úpravy organizácie prokuratúry od úpravy postavenia prokuratúry. Zákon č. 153/2001 Z. z. sa označuje preto aj ako tzv. organizačný zákon, lebo upravuje postavenie a pôsobnosť prokuratúry, generálneho prokurátora a ostatných prokurátorov a taktiež organizáciu a riadenie prokuratúry. Naopak, zákon č. 154/2001 Z. z. sa označuje ako tzv. statusový zákon, nakoľko upravuje iba postavenie prokurátorov a právnych čakatelov prokuratúry, ich práva a povinnosti, vznik, zmenu a zánik služobného pomeru a nároky z toho vyplývajúce, zodpovednostné vzťahy, disciplinárne konanie a samosprávu prokurátorov. Oba zákony platia i súčasnosti, samozrejme s viacerými novelami prijatými v ďalšom období.

Po roku 2001 bol nový zákon o prokuratúre podrobený ďalším zmenám, pričom z hľadiska netrestného dozoru prokuratúry možno za významný považovať predovšetkým zákon č. 125/2016 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Po prijatí tohto zákona bola totiž re-formulovaná štruktúra metód prokurátorského dozoru v oblasti verejnej správy, a to v zmysle nasledovného členenia:

1) preskúvanie zákonnosti správnych aktov orgánov verejnej správy, a to:

- rozhodnutí orgánov verejnej správy,
- opatrení orgánov verejnej správy,
- opatrení orgánov verejnej správy so všeobecnými účinkami,
- uznesení orgánov územnej samosprávy,
- všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných orgánmi verejnej správy,

2) preskúvanie postupu orgánov verejnej správy,

3) vykonávanie previerok zachovávanie zákonnosti,

4) uplatňovanie poradného hlasu na zasadnutiach orgánov verejnej správy.

Ako možno vidieť, významné zmeny nastali predovšetkým v oblasti taxatívneho výpočtu správnych aktov, ktoré podliehajú prokurátorskému dozoru za použitia metódy preskúvania zákonnosti správnych aktov. Súčasná legislatívna úprava už ďalej exemplifikatívne nevypočítava formy tzv. opatrení, ktoré podliehajú prokurátorskému dozoru (smernice, uznesenia, úpravy, opatrenia a iné právne akty vydané na zabezpečenie plnenia úloh v oblasti verejnej správy). Na miesto toho, existujúca právna úprava zaviedla iba kategóriu opatrení, pričom tieto klasifikuje do dvoch skupín, a to jednak na "opatrenia so všeobecnými účinkami", jednak len na "opatrenia". A contrario, pri tomto druhom type opatrení možno teda usúdiť, že ide o opatrenia, ktoré nemajú všeobecné účinky, ale účinky iné, teda individuálne. Z hľadiska terminologického bolo vhodné aj v právnej úprave označiť tieto správne akty výslovne ako "opatrenia s individuálnymi účinkami", čo by bolo v súlade nielen s logickým výkladom normatívneho textu, ale aj v súlade s legálnou definíciou opatrení zakotvenou v § 21 ods. 3 písm. c) ZP. Nová právna úprava súčasne zaviedla, mimo samotných opatrení, osobitnú skupinu správnych aktov podliehajúcich preskúvavacej právomoci prokuratúry, a to uznesení (v pôvodnej úprave spadajúcich medzi už spomenuté opatrenia).

Treba poznamenať, že zmena formulácie a vymedzenia správnych aktov podliehajúcich preskúvavacej právomoci prokuratúry je správna. V minulosti sa totiž pri aplikácii zákona o prokuratúre vyskytli v aplikačnej praxi i v právnej teórii viaceré problémy, a to najmä v súvislosti s rôznorodosťou správnych aktov, ktoré sa vyskytujú v oblasti verejnej správy. Verejná správa je totiž systémom, v rámci ktorého dochádza k vydávaniu veľkého množstva správnych aktov, ktorých označovanie (na rozdiel od iných oblastí či odvetví, napr. trestného práva) je značne roztrieštené a nejednotné. V oblasti verejnej správy sa totiž okrem klasických označení ako rozhodnutie a všeobecne záväzný právny predpis (ktorých charakter a povaha sú zrejmé - individuálny správny akt, normatívny správny akt) používajú pre správne akty aj také označenia, ktorých charakter a povaha sú sporné (smernice, uznesenia, metodické pokyny, nariadenia, zásady, záväzné pokyny a i.). Z uvedených

dôvodov vznikali isté pochybnosti, či tá-ktorá forma správneho aktu podliehala pod dozorovú právomoc prokuratúry alebo nie.

Pozitívne možno hodnotiť ponechanie legislatívneho pojmu "opatrenia", pod ktoré možno subsumovať všetky správne akty iné ako všeobecne záväzné právne predpisy a správne rozhodnutia vydané v procesnom režime správneho konania podľa správneho poriadku. Treba poznamenať, že opatrenia v zmysle legálnej definície nepredstavujú istý konkrétny typ správneho aktu formálne označený týmto označením (na rozdiel od rozhodnutí). Práve naopak, opatrenia ako také (či už so všeobecnými účinkami alebo individuálnymi účinkami) v zmysle legislatívnej úpravy predstavujú všeobecné označenie, súhrnný názov pre veľkú skupinu rôznorodých správnych aktov, ktoré sú denno-denne vydávané v oblasti verejnej správy, avšak ktoré nie sú formálne označené ako rozhodnutie či všeobecne záväzný právny predpis (všeobecne záväzné nariadenie). Subsumpcia toho-ktorého správneho aktu pod túto formu činnosti verejnej správy sa má teda spravovať materiálным hľadiskom, nie hľadiskom formálnym (formálne označenie).

Pri opatreniach s individuálnymi účinkami, na rozdiel od klasických rozhodnutí, sa teda nevyžaduje formálne označenie správneho aktu ako "rozhodnutie"; legálna definícia, resp. subsumovanie určitého správneho aktu pod túto kategóriu vychádza z materiálneho hľadiska, a v prípade, ak ide o akýkoľvek správny akt, ktorý je vydaný orgánom verejnej správy, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté, môže byť preskúmaný prokuratúrou v rámci výkonu prokurátorského dozoru. Ide teda o akty orgánov verejnej správy, ktoré nemajú povahu klasického správneho rozhodnutia; napriek tomu však môžu mať charakter individuálnych správnych aktov zakladajúcich, rušiacich a meniacich práva a povinnosti právnych subjektov.

Na tomto mieste súčasne treba poznamenať, že ZP po novom začal rozlišovať aj druhú formu opatrení, opatrení so všeobecnými účinkami. V tomto prípade ide o také opatrenia (rôznorodým spôsobom formálne označené), ktoré nemajú účinky individuálneho právneho aktu, ale ktoré majú povahu organizačných a riadiacich aktov.

Vyššie uvedenému členeniu opatrení zákonodarca prispôbil aj osobitné právne úpravy jednotlivých konaní o proteste prokurátora, kedy na jednej strane ZP rozoznáva osobitnú právnu úpravu konania o proteste prokurátora proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy (s individuálnymi účinkami) a na druhej strane, osobitnú právnu úpravu konania o proteste prokurátora proti opatreniu so všeobecnými účinkami. Uvedené osobitné konania o proteste prokurátora proti opatreniu ZP pred 1. júlom 2016 nerozoznával, čo v praxi spôsobovalo problémy týkajúce sa najmä zachovania právnej istoty účastníkov administratívneho konania. Ako príklad možno uviesť zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), podľa ktorého stavby, ich zmeny a udržiavacie práce na nich sa môžu uskutočňovať iba podľa stavebného povolenia alebo na základe ohlásenia stavebnému úradu (jednoduchá stavba, drobná stavba, stavebná úprava podstatne nemeniaca vzhľad stavby a i.). Pri stavebnom povolení nie je pochybnosť, že ide o rozhodnutie a v tomto prípade je teda v prípade pochybností o zákonnosti tohto správneho aktu namieste protest prokurátora proti rozhodnutiu. Problémy však nastávajú v prípade zistenia právnej povahy písomného oznámenia stavebného úradu (obce) o tom, že proti uskutočneniu napr. drobnej stavby nemá námietky. V tomto prípade nejde totiž o klasické rozhodnutie v správnom konaní (s formálnymi náležitosťami rozhodnutia), ale skôr o opatrenie, ktoré má však účinky individuálneho správneho aktu (Beneč, 2008) (vznik oprávnenia stavebníka uskutočniť drobnú stavbu). Právna úprava protestu proti opatreniu nediferencovala medzi protestom proti opatreniu ako správne mu aktu s individuálnymi účinkami a proti opatreniu ako správne mu aktu so všeobecnými účinkami. Z uvedeného dôvodu, keďže právna úprava konania o proteste proti opatreniu nediferencovala dvojakú povahu opatrení vo verejnej správe, bolo možné do 30. júna 2016 zo strany prokuratúry podávať v časovo neobmedzenej lehote protest aj proti takým opatreniam, ktoré mali za následok vznik, zmenu alebo zánik individuálnych práv a povinností. Samozrejme, takýto stav bol v rozpore so základným princípom demokratického a právneho štátu - princípom právnej istoty.

ZÁVER

Záverom možno konštatovať, že v priebehu posledných 30 rokov prešla legislatívna úprava prokuratúry SR početnými zmenami, pričom mnohé z nich boli zamerané aj na otázku dozorovej kompetencie prokuratúry. Uskutočnenie týchto zmien bolo nevyhnutné, pričom reagovalo na mnohé problémy, s ktorými sa pre nejednoznačnosť legislatívy prokurátori na netrestnom úseku v praxi stretávali. Možno uviesť, že súčasná právna úprava netrestného dozoru je v zásade adekvátne a umožňuje veľmi vhodným spôsobom reagovať na nezákonné javy, ku ktorým dochádza v prostredí verejnej správy. Treba odmietnuť názory niektorých členov odbornej verejnosti, ktorí požadujú zrušenie netrestnej pôsobnosti prokuratúry a ponechanie výlučne pôsobnosti prokuratúry v trestnej oblasti (transformácia na štátne zastupiteľstvo). Štatistické ukazovatele poukazujú totiž na to, že prípadov nezákonných postupov a nezákonných rozhodnutí predovšetkým v oblasti územnej samosprávy je aj po 30 rokoch stále veľké množstvo a z dôvodov o.i. aj samotného spôsobu kreovania orgánov územnej samosprávy (všeobecné a priame voľby, neexistencia požiadavky odbornej spôsobilosti) nemožno ani v najbližších rokoch očakávať pokles prípadov nezákonnosti. Aj z toho dôvodu možno považovať pôsobnosť prokuratúry v oblasti verejnej správy za nezastupiteľnú.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- BARICOVÁ, J. a kol. 2018. *Správny súdny poriadok: Komentár*. Praha: C. H. Beck, 2018, 1792 s. ISBN 978-80-7400-678-4.
- BENEČ, Š. 2008. Ad. Správny poriadok a konanie o proteste prokurátora (BSA 5/2007). In: *Bulletin slovenskej advokácie*. Roč 5, č. 7-8, 2000, s. 9 - 12. ISSN 1335-1079.
- KUCHTA, J. - SCHELLE, K. 1994. *Historie a současnost státního zastupitelství*. Brno: Masarykova univerzita, 1994, 348 s. ISBN 80-210-1044-4
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. US 17/96
- OSMANČÍK, O. 1991. Prokuratura nebo státní zastupitelství? In: *Československá kriminalistika*. Roč. 12, č. 1, 1991, s. 97-109. ISSN 1210-9150.
- RŮŽIČKA, M. 2005. *Veřejná žaloba a orgány konající přípravné řízení v ČR*. Praha: C. H. Beck, 2005, 745 s. ISBN 80-7179-929-7.
- SPÁČIL, J. 1992. Historie a perspektivy československé prokuratury. In: *Prokuratura*. Roč. 35, č. 1-2, 1992, s. 5-47, ISSN 1210-9150.
- SPÁČIL, J. 1990. K úvahám o budoucím postavení prokuratury v ČSFR. In: *Prokuratura*. Roč. 35, č. 4, 1990, s. 35-38. ISSN 1210-9150.
- VOJÁČEK, L. – SCHELLE, K. 2007. *Právní dějiny na území Slovenska*. Ostrava: Key Publishing, 2007, 450 s. ISBN 978-87071-43-4.
- ZOULÍK, F. 1993. *Poznámky k postavení prokuratury*. In: *Právní praxe*. Roč. 2, č. 3, 1993, s. 156-166
- Ústava SR č. 460/1992 Z. z. v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 60/1965 Zb. o prokuratúre
- Zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre
- Zákon č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok
- Zákon č. 125/2016 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov

VÝSLEDKY REFORIEM SLOVENSKEJ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY – MEDZINÁRODNÉ POROVNANIE FINANČNEJ SITUÁCIE ²³

PhDr. Lukáš Cíbik, PhD.²⁴

Abstract

The Slovak territorial self-government has undergone a very turbulent period over the past 30 years. The current system is the result of important changes brought about by public administration reforms and the application of fiscal decentralization. After three decades, we have an interesting space for comparing the impacts created by the current competence and financial system of territorial self-government in Slovakia and other selected European countries. The aim of our contribution is to follow the international comparison of the Slovak territorial self-government in the area of finance and economy. We will start from the OECD database, which will focus on aggregate data of territorial self-governments' income and expenditure since 1998. Subsequently, aggregate revenues and expenditures will be divided into individual chapters - taxes, grants, fees and income from property on income and education expenditure, general public services, health and economics. The comparison of aggregate data will be based on the relative amount of the selected data as a share of the GDP of the European countries and their individual data will represent a share of the total revenue or expenditure of the relevant territorial self-government.

KEY WORDS: *Expenditures Revenues Slovakia, Territorial Self-Government.*

ÚVOD

Slovenská územná samospráva prešla za posledných 30 rokov veľmi turbulentným obdobím. Súčasný systém je výsledkom dôležitých zmien, ktoré priniesli reformy verejnej správy a aplikácia fiškálnej decentralizácie (Mura a kol., 2017). Po troch dekádach sa nám otvára zaujímavý priestor na komparáciu dopadov, ktoré vytvorili súčasný kompetenčný a finančný systém územnej samosprávy na Slovensku a ostatných vybraných krajín Európy. Cieľom nášho príspevku je sledovať medzinárodnú komparáciu slovenskej územnej samosprávy v oblasti financií a hospodárenia.

Vychádzať pri tom budeme z primárnych údajov, ktoré dlhodobo zhromažďuje OECD. Na jednej strane ich vo svojich správach čiastočne sprístupňuje aj širokej verejnosti (Regions at a Glance z rokov 2005, 2007, 2009, 2011, 2013 a 2016) avšak poskytnuté dáta sú často izolované a nezachytávajú obdobie pred rokom 2005 alebo po roku 2016.

Preto sme si stanovili úlohu dohľadať potrebné dáta v rozličných zahraničných databázach s dôrazom na situáciu na Slovensku. Vďaka tomu sa nám podarilo zosumarizovať údaje o príjmoch a výdavkoch nielen slovenskej územnej samosprávy od roku 1998. Aby však tieto dáta mali potrebnú výpovednú hodnotu a neboli izolované, je nevyhnutné zasadiť ich do medzinárodného kontextu. Z tohto dôvodu sme sa rozhodli pre dlhodobý časový horizont nášho výskumu (1998-2018) a pomerne rozsiahlu výskumný súbor, ktorý tvorí 24 európskych krajín. Tieto krajiny predstavujú veľmi rozmanitú vzorku po geografickej, ekonomickej a historickej stránke, veľkosti populácie, politického zriadenia a štruktúre územnej samosprávy (Brix, Švikruha, 2017).

Do medzinárodného porovnania sme zaradili Rakúsko, Belgicko, Česko, Dánsko, Estónsko, Fínsko, Francúzsko, Nemecko, Grécko, Maďarsko, Island, Írsko, Taliansko, Lotyšsko, Litvu, Luxembursko, Holandsko, Nórsko, Poľsko, Portugalsko, Slovensko, Slovinsko, Španielsko, Švédsko, Švajčiarsko a Spojené kráľovstvo.

²³ Príspevok vznikol na základe riešenia projektu KEGA 001UCM-4/2019 Dynamika premien verejnej správy v Slovenskej republike.

²⁴ FSV UCM v Trnave, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, lukas.cibik@ucm.sk

1 SÚČASNÝ STAV

Za základný kameň toho, čo dnes považujeme za územnú samosprávu v podmienkach SR, môžeme označiť zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Vďaka tomuto zákonu Slovenskej národnej rady sa pretransformoval dovtedajší systém národných výborov a vznikol moderný základ miestnej územnej samosprávy, ktorý nás približoval k medzinárodným štandardom. Obce a mestá odvtedy tvoria hlavný pilier našej územnej samosprávy pričom sa však časom prirodzene vyvíjali v kompetenčnej i finančnej oblasti. Najvýraznejším zásahom do právomocí a financií predstavoval vznik druhej samosprávnej úrovne v roku 2001 – regionálneho stupňa reprezentovaného vyššími územnými celkami (VÚC). S vytvorením regionálnej samosprávy sa súčasne redefinovala aj úloha obcí a miest. Počas rokov 2001-2004 dochádza k rozsiahlym reformám v oblasti daní, kompetenčného rámca, stanovení výdavkových a príjmových oblastí územnej samosprávy. Od tohto obdobia v podstate nedochádzalo k výraznejším zásahom do fungovania obcí, miest či VÚC. Po roku 2004 môžeme slovenskú územnú samosprávu označiť za dôležitého aktéra verejných politík na Slovensku s neodškriepiteľnou úlohou aj na medzinárodnom poli. Súčasnne však nemôžeme systém územnej samosprávy na Slovensku pokladať za strnulý a nemeniaci sa. Aj po roku 2004 dochádza k miernym inovačným procesom, ktoré ladili nastavenia kompetenčného a finančného rámca obcí, miest a VÚC. Tento neustále sa meniaci systém môžeme z medzinárodného hľadiska určite zaradiť k tým modernejším, časom prevereným a stále sa zlepšujúcim. Na druhej strane je územná samospráva na Slovensku často rukojemníkom centrálnej vlády a legislatíva bytostne sa dotýkajúca fungovania miestnej i regionálnej samosprávy nebýva konzultovaná so zástupcami obcí, miest alebo VÚC (Horváth, Cívik, Švikruha, 2017).

Súčasnne nastavenie územnej samosprávy zodpovedá komparačným kritériám, ktoré využívajú viaceré medzinárodné organizácie (napr. OECD, EÚ a ďalšie). Legislatívne nastavenie a aplikovanie obdobných prístupov k ekonomickému výkazníctvu otvorilo dvere na porovnanie vybraných ukazovateľov. V tomto smere vidíme pozitívum a kladne hodnotíme aproximáciu metodiky COFOG a medzinárodne akceptovaných indikátorov na strane príjmov (OECD, 2019).

2 MEDZINÁRODNÁ KOMPARÁCIA

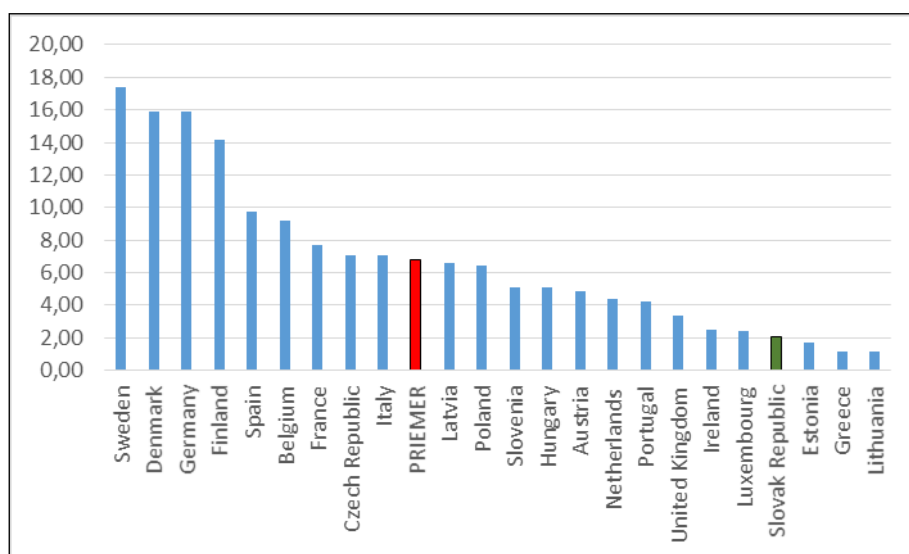
V tejto časti nášho príspevku sa zameriame na deskripciu metodiky nášho výskumu a následne na zistené výsledky. Na úvod sme sa rozhodli porovnať agregátne ekonomické indikátory slovenskej územnej samosprávy. Tu treba pripomenúť, že sme nerozlišovali miestnu a regionálnu samosprávu, ale všetky údaje predstavujú výsledok za celý samosprávy segment spolu.

Náš výskum sme založili na dvoch dominantných oblastiach, ktoré sme následne rozčlenili do niekoľko subkategórií. Hlavné dve sledované oblasti boli príjmy a výdavky územnej samosprávy zodpovedajúce za príjmové finančné zdroje a výšku vynakladaných finančných prostriedkov. Slovenskú územnú samosprávu sme porovnávali s vybranými (24) európskymi krajinami počas rokov 1998-2018 a graficky zachytili priemerné hodnoty. Pre zobrazenie výsledkov v priemerných hodnotách bol určujúci najmä rozsah príspevku a nemožnosť uvádzať všetky čiastkové dáta. Najdôležitejším zdrojom dát boli ročenky OECD (Regions at a Glance z rokov 2005, 2007, 2009, 2011, 2013 a 2016) doplnené o štatistické dáta pochádzajúce z databázy oecd.stat v kategórii Subnational Government Structure and Finance (OECD, 2018).

2.1 Výsledky porovnania

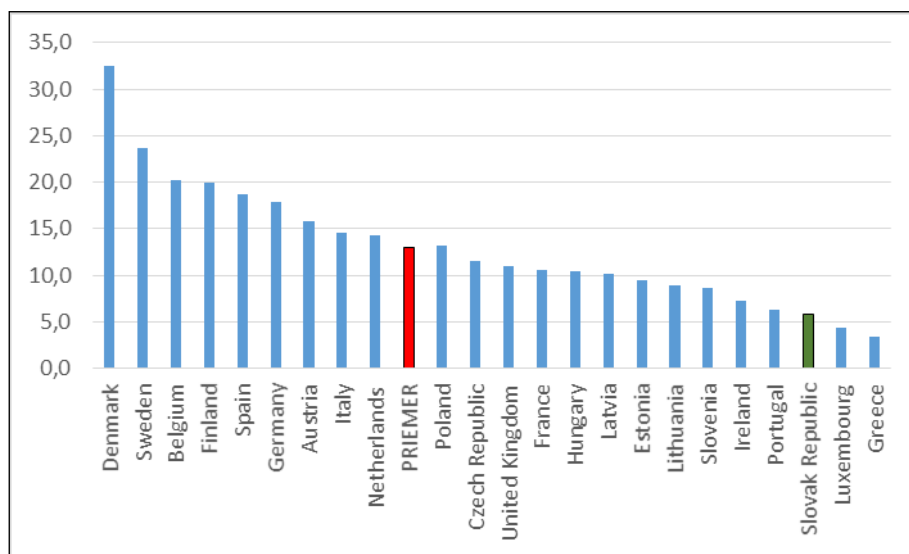
V prvom kroku sme sa zamerali na kvantifikáciu príjmov územných samospráv. Každoročné príjmy územných samospráv jednotlivých krajín sme dali do pomeru k HDP danej krajiny. Vyjadrili sme tým, aký percentuálny podiel predstavujú príjmy územnej samosprávy k HDP danej krajiny v konkrétnom roku. Tieto údaje sme sledovali od roku 1998 do roku 2018 a matematicko-štatistickou operáciou sme zistili aritmetické priemery jednotlivých krajín ako aj priemer sledovanej vzorky štátov spolu.

Zo všetkých sledovaných krajín sú príjmy územnej samosprávy najvyššie v pomere k HDP vo Švédsku (17,4), Dánsku (15,9) a Nemecku (15,8). Priemerný podiel príjmov územnej samosprávy sledovaných krajín na HDP bol 6,7%. Slovenská územná samospráva za sledované obdobie zaznamenala príjmy na úrovni 2,1 HDP a patrili k najnižším spomedzi všetkých skúmaných krajín.

Obrázok 1: Priemerné príjmy územnej samosprávy ako % HDP

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov OECD

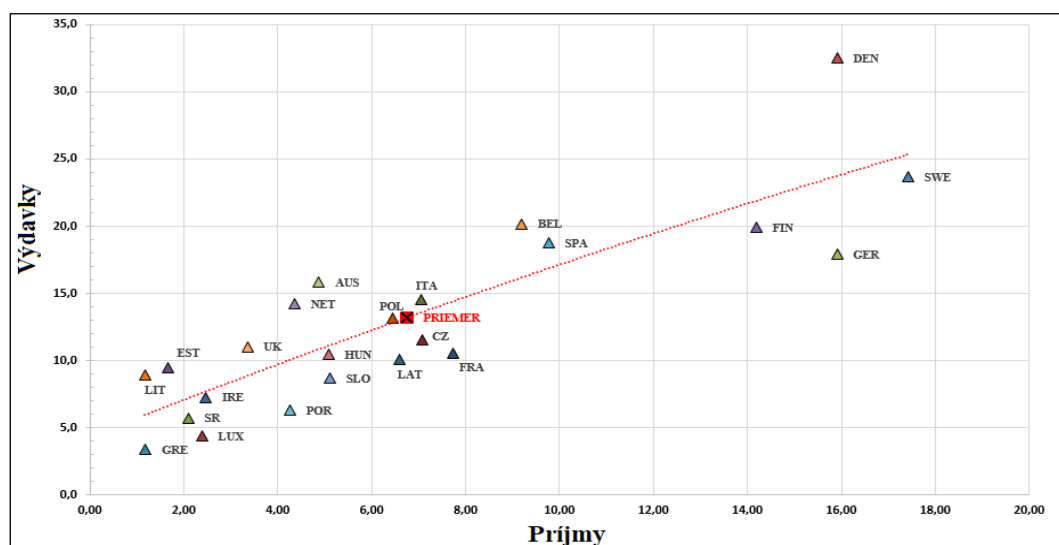
Výdavky územných samospráv sú taktiež uvádzané ako podiel na HDP konkrétnej krajiny v určitom roku. Vyjadrujú výšku všetkých výdavkov územnej samosprávy v pomere k celkovému HDP konkrétneho štátu.

Obrázok 2: Priemerné výdavky územnej samosprávy ako % HDP

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov OECD

Najvyšší podiel výdavkov územnej samosprávy k HDP sme opäť zaznamenali v prípade severských krajín Dánsko (32,5) a Švédsko (23,7). Priemerný podiel výdavkov územnej samosprávy na HDP bol počas rokov 1998-2018 na úrovni 13%. Územná samospráva na Slovensku vykazuje v daných rokoch priemerné výdavky 5,7%. To znamená, že spomedzi všetkých skúmaných krajín dosahuje tretie najnižšie hodnoty po Luxembursku (4,4) a Grécku (3,4).

Následne sme sa zamerali na zohľadnenie závislosti oboch hlavných sledovaných oblastí. Výsledné priemerné hodnoty územnej samosprávy z jednotlivých krajín sme zhromaždili, zistili priemer v oboch oblastiach a stanovili spojnicu trendu.

Graf 1: Komparácia priemerných príjmov a výdavkov územných samospráv ako % HDP

Zdroj: vlastný výpočet

Grafickým zobrazením sa nám jasne ukazuje, že priemerné najvyššie príjmy a výdavky územnej samosprávy počas rokov 1998-2018 mali krajiny Dánsko, Švédsko, Fínsko a Nemecko. V tomto prípade môžeme konštatovať vzhľadom na výsledky, že práve v týchto krajinách má územná samospráva dôležité postavenie ako aktér verejnej politiky. Dôvodom je zverenie rozsiahlych príjmových zdrojov a výdavkových kompetencií do rúk územných samospráv v daných štátoch.

V ostrom kontraste s tým je slovenská územná samospráva, ktorá predstavuje chudobného príbuzného. Slovenská územná samospráva vykazuje v porovnaní s týmito krajinami niekoľkonásobne nižšie priemerné príjmy ako aj výdavky k HDP. Zároveň majú slovenské obce, mestá a VÚC spoločne nižší podiel príjmov a výdavkov v pomere k HDP ako je priemer sledovaných 24 európskych krajín. Počas skúmaného obdobia sa priemerné príjmy slovenskej územnej samosprávy dostali na 2,1% HDP a výdavky tvorili 5,7% HDP, pričom priemer za všetky krajiny bol na úrovni 6,75% HDP pri príjmoch a 13,2% HDP v oblasti výdavkov.

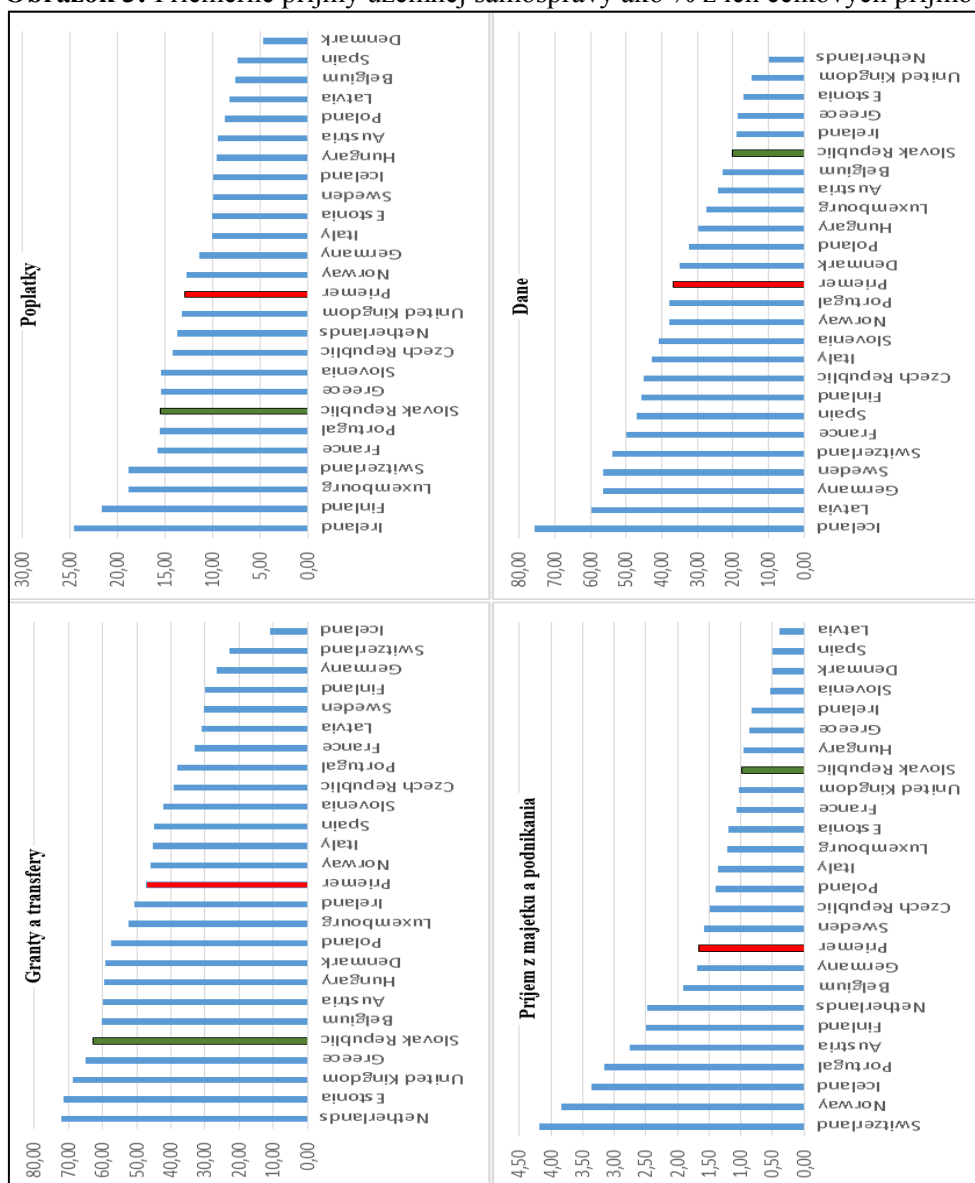
Po oboznámení sa s tým, ako dopadnú príjmy a výdavky slovenskej územnej samosprávy v porovnaní s ostatným európskymi krajinami, sme sa rozhodli detailnejšie rozčleniť tieto dve hlavné oblasti. V prípade príjmov aj výdavkov územných samospráv sme sledovali vždy ich štyri zložky, pretože príspevok nedáva priestor na analýzu všetkých relevantných príjmových zložiek a výdavkových kompetencií. Príjmy územných samospráv boli rozdelené na príjmy z poplatkov, daní, z majetku a podnikania a z grantov a transferov. Výdavky sme rozčlenili na štyri výdavkové oblasti, ktoré tvorili výdavky na zdravotníctvo, vzdelanie, ekonomickú oblasť a všeobecné verejné služby. V tomto prípade sme výšku jednotlivých subkategórií nevyjadrovali v pomere k HDP. Našu analýzu a komparáciu sme založili na výške konkrétnej príjmovej alebo výdavkovej zložky k celkovým príjmom alebo výdavkom danej územnej samosprávy. Týmto postupom sme docielili prehľad toho, koľko percent z celkových príjmov alebo výdavkov tvorí príslušná príjmová (dane, granty a transfery, príjem z podnikania a majetku, poplatky) alebo výdavková (vzdelanie, zdravotníctvo, všeobecné verejné služby, ekonomická oblasť) subkategória.

Najprv sme sa zamerali na analýzu príjmovej zložky. Nasledujúci obrázok č. 3 zachytáva informáciu o tom, koľko percent z celkových príjmov územných samospráv rôznych európskych krajín tvoria príjmy z daní, grantov a transferov, podnikania a majetku a poplatkov.

V prípade celej skúmanej vzorky predstavujú príjmy z grantov a dotácií najvýraznejšiu príjmovú zložku rozpočtov územných samospráv. V priemere za sledované obdobie tvoria tieto finančné zdroje viac ako 47% z celkových príjmov územných samospráv. Existujú tu však výrazné medzinárodné disproporcie medzi jednotlivými krajinami a ich územnými samosprávami. Holandsko a Estónsko majú priemerný podiel grantov a dotácií na celkových príjmoch územnej samosprávy vyšší ako 70%. Na opačnej strane stojí územná samospráva na Islande, ktorej priemerné príjmy z dotácií a grantov pokrývajú len 11% z celkových príjmov. Slovenská územná samospráva vykazuje pri tejto príjmovej

zložke nadpriemerné hodnoty. Výška priemerných grantov a dotácií na celkových príjmoch územnej samosprávy predstavuje hodnotu takmer 63%, čím sa radí ku krajinám s najvyšším podielom tejto skupiny príjmov na celkových príjmoch územnej samosprávy.

Obrázok 3: Priemerné príjmy územnej samosprávy ako % z ich celkových príjmov



Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov OECD

Príjem z daní predstavuje v priemere druhý najvýraznejší príjmový zdroj územných samospráv v sledovaných európskych krajinách. Na celkových príjmoch sa podieľajú v priemere 36,7%. Daňové príjmy predstavujú viac ako $\frac{3}{4}$ všetkých príjmov územnej samosprávy Islandu. Najnižší priemerný príjem z tohto príjmového zdroja sme identifikovali v prípade Holandska. Tu tvoria daňové príjmy v priemere necelých 10% z celkových príjmov územnej samosprávy. Územná samospráva na Slovensku dosahuje pri tejto príjmovej zložke podpriemerné výsledky. Na celkových príjmoch územnej samosprávy sa príjem z daní podieľa na úrovni 20,1%. Slovenská územná samospráva sa teda radí k krajinám, kde je podiel daňových príjmov nižší, konkrétne dosahuje šieste najnižšie priemerné hodnoty spomedzi 24 sledovaných európskych krajín.

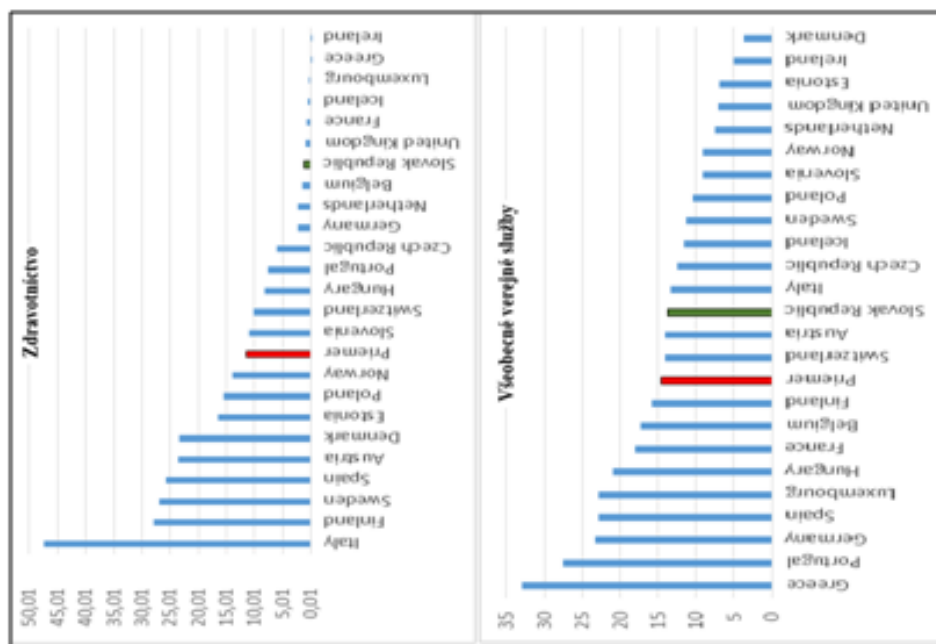
Tarif a poplatky sú tretou sledovanou oblasťou príjmov územných samospráv. Počas sledovaných rokov sme identifikovali, že priemerná hodnota tohto príjmového zdroja v prípade 24 európskych krajín je na úrovni 12,9% z celkových príjmov. Najvyšší priemerný príjem z taríf a poplatkov územnej samosprávy k celkovým príjmom sme identifikovali v prípade Írska (24,6%) a Fínska (21,7%).

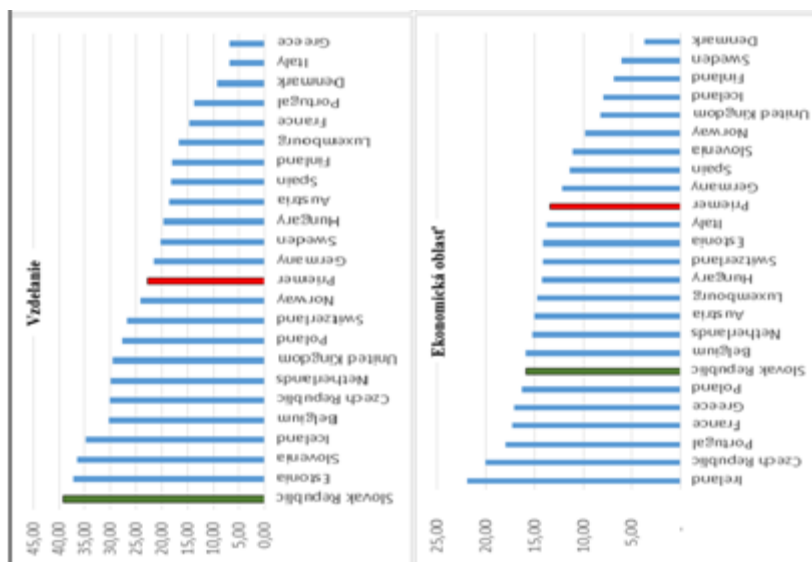
Najnižší priemerný príjem z taríf a poplatkov k celkovým príjmom vykazuje v dlhodobom horizonte územná samospráva v Španielsku (7,4%) a Dánsku (4,6%). Priemerný príjem územnej samosprávy na Slovensku z taríf a poplatkov k celkovým príjmom môžeme hodnotiť ako nadpriemerný. Tento príjmový zdroj predstavuje v prípade našej územnej samosprávy v priemere 15,5% z celkových príjmov a svojou výškou sa radí k výsledkom územnej samosprávy Francúzska, Portugalska, Grécka a Slovinska.

Poslednou sledovanou príjmovou subkategóriou bol príjem z majetku a podnikania. Táto príjmová zložka tvorí najmenší priemerný podiel z celkových príjmov územnej samosprávy zo všetkých sledovaných príjmových oblastí. Tomu zodpovedá aj priemer za všetky skúmané európske krajiny, kedy príjem z majetku a podnikania tvoril len 1,67% z celových príjmov územných samospráv. Najvyššie priemerné príjmové hodnoty z podnikania a majetku sme zistili v rozpočtoch územnej samosprávy Švajčiarska (4,2%), Nórska (3,8%) a Islandu (3,3%). Príjem z majetku a podnikania sa v najmenšej priemernej miere podieľa na príjmoch územných samospráv v Španielsku a Lotyšsku, kde nedosahuje ani 0,5%. Pri porovnaní výsledných priemerných hodnôt celej skúmanej vzorky európskych krajín a výsledkov slovenskej územnej samosprávy sme zistili, že tie slovenské sú nižšie. Územná samospráva na Slovensku sa preto zaradila k väčšine sledovaných európskych štátov, ktorých podiel nepresiahol 1,7%. Príjem z majetku a podnikania územnej samosprávy na Slovensku sa na celkových príjmoch podieľa v priemere na úrovni 1%.

Ďalej sme sa zamerali na analýzu výdavkovej zložky. Nasledujúci obrázok č. 4 zachytáva informáciu o tom, koľko percent z celkových výdavkov územných samospráv rôznych európskych krajín sú alokované do oblastí vzdelanie, zdravotníctvo, všeobecné verejné služby a ekonomickej oblasti.

Obrázok 4: Priemerné príjmy územnej samosprávy ako % z ich celkových príjmov





Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov OECD

Najväčšou výdavkovou položkou v prípade sledovaných územných samospráv v 24 európskych krajinách bolo vzdelanie. V priemere do oblasti vzdelania alokujú analyzované územné samosprávy takmer 23% z celkových výdavkov. Teda takmer $\frac{1}{4}$ z celkových výdavkov vynakladajú územné samosprávy na aktivity v oblasti vzdelania. V priemere najviac prostriedkov z celkových výdavkov vynakladajú územné samosprávy Slovenska. Takmer 40% z celkových výdavkov slovenskej územnej samosprávy sa vynaloží práve na oblasť vzdelania, čo je najviac spomedzi všetkých sledovaných krajín. Ďalšími krajinami, ktorých najvyššie priemerné výdavky sú alokované práve v oblasti vzdelania sú Estónsko (37,2%), Slovinsko (36,5%) a Island (34,7%). V pomere k celkovým výdavkom tvorí výdavková oblasť vzdelanie najmenšiu výdavkovú kapitolu územných samospráv v Dánsku (9,3%), Taliansku (6,9%) a Grécku (6,8%).

V priemere druhou najnákladnejšou položkou v kompetenciu územných samospráv boli všeobecné verejné služby. Za sledované územné samosprávy európskych krajín tvorila táto výdavková kapitola v priemere 14,6% z celkových výdavkov. V priemere najväčšiu časť svojich výdavkov alokujú na všeobecné verejné služby územné samosprávy Grécka (32,9%), Portugalska (27,5%) a Nemecka (23,3%). Na opačnom konci sa umiestnili územné samosprávy krajín Estónska (6,8%) a Írska (5,1%) s najnižšími priemernými výdavkami na všeobecné verejné služby. Priemerné výdavky slovenskej územnej samosprávy ako podiel výdavkov na všeobecné verejné služby a celkových výdavkov dosiahli úroveň 13,7%, čo predstavuje hodnotu len o niečo nižšiu ako bol celkový priemer všetkých analyzovaných krajín.

Ekonomická oblasť (hospodárske záležitosti) patrí tiež k veľmi nákladným kompetenciám územných samospráv. Priemerná výška výdavkov na túto položku tvorí v prípade sledovaných európskych krajín 13,8% z celkových výdavkov. Aktivity v ekonomickej oblasti tvoria v priemere najväčšiu časť celkových príjmov územnej samosprávy v Írsku (21,9%), Česku (20,1%) a Portugalsku (18%). Najmenšiu priemernú časť z celkových výdavkov územnej samosprávy tvoria v prípade Švédska (6,1%) a Dánska (3,7%). Územná samospráva na Slovensku alokuje do ekonomickej oblasti nadpriemernú časť svojich výdavkov. V dlhodobom časovom horizonte vykazujú slovenské obce, mestá a VÚC výdavky do ekonomickej oblasti na úrovni 15,9% z celkových výdavkov. Tým sa Slovensko zaradilo ku krajinám, ktoré majú najvyšší podiel výdavkov alokovaných do ekonomickej oblasti.

Výdavky na zdravotníctvo sú poslednou analyzovanou výdavkovou subkategóriou. Zo všetkých sledovaných výdavkových oblastí predstavuje zdravotníctvo percentuálne najmenšiu výdavkovú kompetenciu. Za sledované obdobie vykazujú územné samosprávy 24 európskych krajín priemerné výdavky na zdravotníctvo vo výške 11,4% z celkových výdavkov. Jednoznačne najviac prostriedkov k celkovým výdavkom alokuje do oblasti zdravotníctva územná samospráva v Taliansku (47,5%). Až s takmer 20% odstupom nasledujú ďalšie územné samosprávy ostatných krajín (Fínsko 27,9%, Švédsko 26,9%, Španielsko 25,7%). Najmenší výdavkový podiel znamená kapitola zdravotníctvo

v prípade územnej samosprávy v Luxembursku (0,4%). V prípade Grécka a Írska sme nezaznamenali žiadne výdavky spadajúce do tejto oblasti počas sledovaného časového rámca. Priemerné výdavky slovenskej územnej samosprávy na zdravotníctvo sú hlboko pod priemerom a patria k najnižším v rámci 28 európskych krajín. Územná samospráva na Slovensku alokovala na oblasť zdravotníctva v priemere 1,2% zo svojich celkových výdavkov.

ZÁVER

Slovenská územná samospráva prešla za posledných 30 rokov skutočne turbulentným obdobím. Výrazné legislatívne a kompetenčné zmeny zasiahli aj finančný a hospodársky systém slovenských obcí, miest a VÚC. V rámci nášho prieskumu sme porovnali zvolené príjmové a výdavkové kategórie slovenskej územnej samosprávy s územnými krajinami 24 európskych krajín.

Slovenská územná samospráva vykazuje v porovnaní s týmito krajinami niekoľkonásobne nižšie priemerné príjmy ako aj výdavky k HDP. Zároveň majú slovenské obce, mestá a VÚC spoločne nižší podiel príjmov a výdavkov v pomere k HDP ako je priemer sledovaných 24 európskych krajín. Počas skúmaného obdobia sa priemerné príjmy slovenskej územnej samosprávy dostali na 2,1% HDP a výdavky tvorili 5,7% HDP, pričom priemer za všetky krajiny bol na úrovni 6,75% HDP pri príjmoch a 13,2% HDP v oblasti výdavkov.

Pri opustení agregátneho pohľadu môžeme konštatovať, že slovenská územná samospráva dosahuje nadpriemerné hodnoty v prípade príjmov pochádzajúcich z grantov a dotácií (takmer 63%) a príjmov z poplatkov (15,5%). Menej ako priemerné hodnoty sme identifikovali pri príjmoch pochádzajúcich z daní (20%) a príjmoch z podnikania a majetku.

Po rozdelení agregátnych údajov v oblasti výdavkov sme mohli porovnať výdavky v štyroch oblastiach. Slovenská územná samospráva v dlhodobom horizonte vykazuje, že alokuje najviac prostriedkov (takmer 40% z celkových výdavkov) na vzdelanie v porovnaní s ostatnými európskymi krajinami. Nadpriemernú výšku majú aj výdavky vynaložené na ekonomickú oblasť (15,8%). Všeobecné verejné služby predstavujú v priemere takmer 14% z celkových výdavkov slovenských obcí, miest a VÚC. Výrazne podpriemerná výdavková oblasť v porovnaní s ostatnými európskymi krajinami je oblasť zdravotníctva, kam slovenská územná samospráva smeruje len 1,2% zo svojich celkových výdavkov.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- BRIX, R. – ŠVIKRUHA, M. 2017. Impact of Small Municipalities on Local Public Service in Slovakia. In: *Public Economics and Administration 2017* : Proceedings of the 12th International Scientific Conference. Ostrava: VŠB - Technical University of Ostrava, s. 36-42. ISBN 978-80-248-4131-1.
- HORVÁTH, P. – CÍBIK, L. – ŠVIKRUHA, M. 2018. Finančná závislosť územnej samosprávy na Slovensku. In: *Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D.* - ISSN 1211-555X, Roč. XXV, č. 42 (2018), s. 67-79.
- MURA, L. a kol.. 2017. Economic freedom – classification of its level and impact on the economic security. In: *AD ALTA-Journal of Interdisciplinary Research*, Vol. 7, No. 2, 2017, pp. 154 – 157. ISSN 1804-7890
- OECD. 2018. *OECD.stat - Regions and Cities*. [online]. [cit. 01-04-2019]. Dostupné na internete: <<https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=72691#>>.
- OECD. 2018. *Subnational governments in OECD countries: Key data*. [online]. Paris: OECD, 25pp. [cit. 01-04-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.oecd.org/regional/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2018.pdf>>.
- OECD. 2019. *Regions and Cities at a Glance 2018 – SLOVAK REPUBLIC*. [online]. Paris: OECD, 4pp. [cit. 01-04-2019]. Dostupné na internete: <<https://www.oecd.org/cfe/>>

DEZINTEGRÁCIA OBCÍ NA SLOVENSKU PO ROKU 1989²⁵

PhDr. Richard Brix, PhD.²⁶

Abstract

During the past years, the settlement structure of the Slovak Republic has been modified towards a larger number of municipalities. This is a direct result of the previous mode. After 1989, the disintegration of the municipalities was relatively smooth. Municipalities had their political need to create a separate administrative and self-governing unit. There are a number of responsibilities associated with gaining autonomy, and it is also questionable from an economic point of view how beneficial these processes were. The changes of municipalities after 1989 contributed to the overall higher rate of fragmentation of the settlement structure. Subsequently, the rules were changed so that the creation of new municipalities was conditioned by a sufficient size of newly established municipalities. There are several alternatives to the development of the Slovak settlement structure with its positives and negatives.

KEY WORDS: Disintegration, municipality, alternatives, settlement structure, fragmentation

ÚVOD

Problematika sídelnej štruktúry ako takej je pomerne diskutovanou problematikou počas uplynulých dekád. Možno by toto tvrdenie platné nebolo, ak by sa ujal dodnes akýkoľvek relevantný odborný návrh a sídelná štruktúra by bola zreformovaná. Na jednej strane je pomerne prirodzené že akákoľvek vládna moc dodnes odmietala akýkoľvek reformný proces, na strane druhej je škoda, že sme sa k takýmto krokom nedostali. Väčšina literatúry, ktorá dnes pojednáva o výhodách a nevýhodách konsolidácie sídelnej štruktúry hovorí nielen o ekonomickej výhodnosti ale najmä o pružnejších, silnejších obciach s lepším výhľadom rozvoja, čo považujeme za kľúčnejšie než jednak neisté ekonomické a nie práve miliardové úspory. Z hľadiska organizácie sídelnej štruktúry patríme ku krajinám, ktoré sú charakteristické nielen vysokým počtom samospráv ako takých, ale aj výrazne predimenzovaným počtom tzv. malých obcí. Otázka optimálnej veľkosti obce je rovnako veľmi subjektívna. Napriek tomu je možné v literatúre nájsť akési „optimálne obce“ z hľadiska veľkosti. Na presnejšie vymedzenie toho pojmu je potrebné povedať že pre konkrétny výkon sektorovej politiky alebo služby sa optimálny počet odberateľov líši. A tak môže byť ideálnou obcou na zriadenie školy obec s 5000 obyvateľmi, toto číslo však už nemusí platiť na zriadenie zdravotného strediska, či konkrétneho lekárskeho špecialistu (Klimovský, 2010).

Ak sa však venujeme sídelnej štruktúre ako takej, je potrebné povedať, že nie sme úplne ojedinelým prípadom s množstvom malých obcí. Problémom skôr zostáva fakt, že máme príliš veľa malých a hlavne nefunkčných obcí. Máme skúsenosti z európskych krajín ako Francúzsko či Švajčiarsko, kde je rovnako množstvo malých obcí, ale ich funkčnosť a kvalita služieb a infraštruktúry je výrazne vyššia (Faltán a kol., 2011).

Príspevok analyzuje sídelnú štruktúru ako takú a pozerá sa podrobnejšie na proces dezintegrácie obcí po roku 1989, ktorý len prehĺbil rozdrobenosť sídelnej štruktúry ako takej. Dezintegrácia obcí znamenala samostatnosť a získanie samosprávnosti pre stovky obcí. Reakciou na ešte ďalšiu fragmentáciu tak bola jedna z úprav Zákona o obecnom zriadení, ktorá ustanovila, že obec sa môže rozdeliť za predpokladu, že každá z novovzniknutých častí bude mať minimálne 3000 obyvateľov. Z pohľadu zachovania ako takej konsolidácie sídiel to bol dobrý krok, nakoľko vznikanie nových obcí dezintegráciou alebo zlúčením dvoch vidieckych sídiel sa prakticky zastavilo.

²⁵ Tento príspevok vznikol v rámci riešenia projektu KEGA č. 001UCM-4/2019 Dynamika premien verejnej správy v Slovenskej republike.

²⁶ FSV UCM v Trnave, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01, Trnava. richard.brix@ucm.sk

1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA SÍDELNEJ ŠTRUKTÚRY NA SLOVENSKU

1.1 Vývoj sídelnej štruktúry

Slovensko je fragmentovanou krajinou. Fragmentácia sa týka viacerých oblastí, v našom prípade analyzujeme fragmentáciu mapy, v podobe množstva malých katastrálnych území, ktoré kopírujú hranice našich obcí. Problematika fragmentácie obcí nebola počas socialistického režimu na stole, pretože slovenské obce v skutočnosti nefungovali ako skutočné samosprávne jednotky. Koncom osemdesiatych rokov sa však táto záležitosť stala veľmi diskutovanou témou. Na Slovensku máme takmer 2930 samospráv. Do tohto čísla spadajú okrem obcí aj mestské časti Bratislavy a Košíc. Čísla týkajúce sa fragmentácie sídelnej štruktúry poukazujú na niektoré zásadné skutočnosti. Z cca 2 930 samospráv je 67% obývaných menej ako 1 000 obyvateľmi. V týchto obciach však žije len 16% z celkového počtu obyvateľov. Tieto čísla ukazujú asymetriu, ktorá tu existuje a poukazujú na závažnosť problému. Obdobne vysoko rozdrobenú sídelnú štruktúru nájdeme v susednej Českej republike. Pri veľmi letmej komparácii týchto krajín pridáme k faktu, že stupeň fragmentácie u našich severozápadných susedov je veľmi podobný. Ako sme však už v úvode uviedli, tento stupeň fragmentácie ešte sám o sebe nezobrazuje nefunkčnosť obcí. Aj keď v prípade Českej republiky sú problémy podobné, nie sú tak akútne. Na Slovensku sú všetky obce technicky rovnaké (Klimovský, 2010).

Pôsobnosť obcí je rovnaká pre všetky veľkosti miestnej samosprávy. Jedinou veľkostnou kategóriou, ktorá je špecificky právne upravená, je legislatíva týkajúca sa miest nad 200 000 obyvateľov. Bratislava a Košice majú svoju samostatnú organizáciu samosprávy v podobe dvojstupňového modelu, čo je pre väčšie mestá typické aj v iných krajinách (Swianiewicz, 2002, s. 107).

Celkový počet obcí na Slovensku sa od roku 1950 významne nezmenil. Po druhej svetovej vojne bolo na Slovensku viac ako 3 300 obcí. Za viac ako 40 rokov po vojne došlo k miernemu poklesu počtu obcí o približne 20%. Bolo to dôsledkom zlúčenia obcí uskutočneného socialistickým režimom. Spôsob aj samotná realizácia relatívnej konsolidácie sídelnej štruktúry za „komunizmu“ neboli a nie sú vnímané optimálne. Model bol nevýhodný pre viacero tzv. úpadkových obcí, ktoré zostali na okraji záujmu samotného rozvoja. Napriek tomu, išlo o čiastočné riešenie s úmyslom koncentrovať služby a infraštruktúru do väčších celkov (Slávik, 1994).

Fragmentácia nie je problémom celého Slovenska. Najväčšia koncentrácia malých a mnohokrát nefunkčných obcí leží v severovýchodnej časti Slovenska, najmä v rámci hraníc Prešovského kraja a v niektorých južných častiach Banskobystrického kraja. Vo všeobecnosti možno tvrdiť, že východ Slovenska je oveľa viac rozdrobenejší ako západ. Východná časť Slovenska, ktorá je pomerne riedko osídlenou oblasťou (najmä v jej periférnych častiach) sa vyznačuje slabými socio-ekonomickými podmienkami, nižšou životnou úrovňou a starnutím obyvateľstva (Nižňanský, 2005).

Súčasný stav sídelnej štruktúry je výsledkom mnohých faktorov. Slovenskí autori, ktorí sa zaoberajú touto problematikou, uvádzajú, že v prvom rade samotná geomorfológia Slovenska dopomohla k takémuto vytvoreniu fragmentácie sídel. Na druhej strane, fragmentácia sídel sa nemusí preniesť do fragmentácie obcí, ak si stanovíme, že právnickou osobou sa stane len sídlo spĺňajúce elementárne funkčné kritériá. Keďže Slovensko je veľmi roztrieštenou krajinou z hľadiska geografických podmienok, osady boli často veľmi malé, pretože geografické bariéry (hory, rieky, doliny) neumožňovali vytváranie väčších celkov (Ištók-Lovacká, 2005).

Po druhé, ide o historické vzorce osídlenia na Slovensku v podobe vzniku rôznych osídlení počas kolonizácie tohto územia v historických obdobiach. Neskôr to bol rozvoj ekonomických aktivít a ich sústredenie na vybraných miestach. Súvisí to s vytváraním mikrocentier počas socialistického režimu. Toto obdobie je známe aj klesajúcim počtom obcí. Pri reforme štruktúry sídel zmizlo z mapy asi 650 obcí. Ako vhodný termín pre tento proces by mohlo slúžiť vytvorenie sídelných centier. Začalo to v 60. rokoch a následne trvalo až do revolúcie v roku 1989. Hlavným cieľom bolo riadenie rozvoja osídlenia ako opatrenie na zníženie regionálnych rozdielov. Toto opatrenie bolo súčasťou väčšej stratégie, ktorá mala zabezpečiť postupné zhromažďovanie občianskej a technickej infraštruktúry vo vybraných sídlach. Hierarchická štruktúra sídel bola vytvorená vládnuou elitou. Všetky uznesenia

vlády boli zahrnuté v hlavnom strategickom dokumente s názvom Projekt urbanizácie Slovenska. Obce boli rozdelené do troch skupín (Ištók-Tej, 2004).

V druhej polovici 20. storočia sa na Slovensku odohrávali dva protichodné procesy v dvoch rôznych spoločenských systémoch. Prvým procesom bola integrácia obcí v období štátneho socializmu. Keďže teritoriálna fragmentácia bola považovaná za problém v celom Československu, úsilie o racionálnejšiu koncepciu štruktúry viedlo k procesu zlúčenia. V roku 1972 bol zavedený dlhodobý plán na stabilizáciu sídelnej štruktúry (Ištók-Lovacká, 2009).

Po roku 1989 prišlo k opačnému procesu- dezintegrácii obcí, ktorá sa objavila po zavedení demokratického prvku v riadení a správe štátu po roku 1989 sa začal fragmentačný rozmach. Mnoho malých dedín okolo väčších miest sa rozhodlo získať samostatnosť a dezintegrovalo sa od miest. Tento trend sa do roku 2000 zmiernil. V roku 1999 došlo v celkovej počte obcí k piatim zmenám a v nasledujúcich rokoch sa vykonali ďalšie dve zmeny. V roku 2001 NRSR prijala legislatívnu zmenu súvisiacu s vytváraním nových obcí. Boli stanovené podmienky na založenie novej obce. Podľa tejto úpravy legislatívy je dnes možné vytvoriť novú obec vtedy, pokiaľ má dané sídlo najmenej 3 000 obyvateľov. Odvtedy nedošlo k žiadnym dramatickým zmenám krajiny (Swianiewicz, 2002).

1.2 Súčasná sídelná štruktúra SR

Nasledujúca tabuľka zobrazuje rozdelenie obcí na Slovensku. Kľúčovým ukazovateľom je výška priemernej veľkosti obce v jednotlivých častiach. Najkonsolidovanejšie obce sú v Bratislavskom kraji. Priemerná veľkosť obce v tomto kraji je samozrejme „poznačená“ veľkosťou hlavného mesta. Fragmentácia osídlenia je prítomná najmä v Banskobystrickom a Prešovskom kraji. Množstvo malých obcí sa nachádza najmä v periférnych častiach týchto krajov. Ide o okresy ako napr. Svidník, Stropkov, Krupina či Revúca. Fragmentácia sídelnej štruktúry je v rámci krajov výrazne heterogénna. Kým napr. Bratislavský, Trnavský či Žilinský kraj majú výraznejšie zastúpenie väčších a častokrát „životaschopnejších“ obcí, práve Prešov a Banská Bystrica a ich hranice krajov dotvárajú obraz Slovenska s množstvom malých obcí (Falt'an, 2011).

Tabuľka 1: Obce v jednotlivých krajoch Slovenska

Kraj	Počet obcí	Počet obyvateľov	Priemerná veľkosť obce
Bratislavský	73 (2,5%)	622 706 (11,48%)	8530
Trnavský	251 (8,7%)	561 525 (10,35%)	2237
Trenčiansky	276 (9,8%)	599 214 (11,05%)	2171
Nitriansky	354 (12,2%)	705 661 (13,01%)	1993
Žilinský	315 (10,9%)	697 502 (12,86%)	2214

Banskobystrický	516 (17,8%)	653 186 (12,04%)	1266
Prešovský	666 (23%)	807 011 (14,88%)	1212
Košický	440 (15,2%)	778 120 (14,33%)	1768

Zdroj: Štatistický úrad SR, 2020

2 DEZINTEGRÁCIA OBCÍ

Miestna samospráva po roku 1990 utvorila priestor na možnosti zmeny, ktoré sa udiali v druhej polovici 90 rokov. Obyvatelia dotknutých obcí, ktorí neboli spokojní s procesmi územnej reorganizácie tak mali šancu si vytvoriť vlastné orgány- starostu, zastupiteľstvo a realizovať samosprávu v hraniciach svojej obce ako právnickej osoby narábajúcej s vlastným majetkom a príjmami. Vychádzali pritom z predpokladu, že sa zabezpečí vyššia efektívnosť poskytovaných služieb, kvalita ako aj ich kvantita. S týmito očakávaniami boli spojené aj nádeje na zlepšenie spoločenského a kultúrneho vyžitia obce a celkového rozvoja. Centrálna moc umožnila obciam pristúpiť k získaniu samostatnosti, bola to súčasť demokratizácie spoločnosti (Jakabová-Jenčo, 2012).

V legislatívnom procese v druhej polovici roku 1990 sa v nových právnych úpravách na obnovenie systému miestnej samosprávy a zmeny v územnom usporiadaní štátu vytvoril patričný priestor na legalizovanie dezintegračného procesu územnej správy obcí. Aspekty racionality riadenia a ekonomiky územnej správy obcí neboli v tom čase zohľadňované. Práve toto tvrdenie je na hlbší ekonomický výskum, do akej miery sa ekonomicky oplatilo získať samostatnosť pre novovzniknuté obce. Je pravdepodobne veľmi náročné verifikovať ako by sa daným obciam darilo v rámci starého usporiadania. Obce sa začali riadiť heslom- čo obecny kataster- to nová obec. Táto stratégia viedla mnohokrát k vzniku obcí, ktoré nemali objektívny predpoklad na vznik a fungovanie samosprávy a to nielen z pohľadu politickej reprezentácie vyplývajúcej zo zákona (Falt'an, 2011).

Je preto na mieste otázka, do akej miery by mali byť stanovené štandardy na založenie novej obce. Je dostačujúca veľkosť 3000 obyvateľov, alebo by mal zákon myslieť aj na základné štandardy služieb či infraštruktúry technickej, či sociálnej. Budovanie takejto infraštruktúry je tak v mnohých takýchto prípadoch nerentabilné a preto otázka zmyslu dezintegrácie obcí za takýchto okolností je minimálne diskusie hodná. Otázka malých obcí je širšia, no ak hovoríme o obciach menších ako napr. 50 obyvateľov, tak sa vynárajú ďalšie otázky schopnosti zabezpečenia chodu samosprávy. V drvivej väčšine prípadov ide o obce s vysokou zložkou poproduktívneho obyvateľstva, s nižšou kvalifikáciou a pod (Falt'an-Pašiak, 2004).

2.1 Dezintegrácia obcí po roku 1990

Prvá a najsilnejšia vlna rozdeľovania obcí (dezintegrácie) sa uskutočnila už v roku 1990. V ďalších rokoch síce poklesla početnosť zmien, ale problém postupného drobenia organizácie osídlenia bol stále aktuálny. Znamená to, že najnižší počet – 2 669 obcí na území Slovenskej republiky bol k 31. 12. 1989. Už k 1. 1. 1990 vznikla rozdelením prvá nová obec Ivachnová, okres Ružomberok od obce Liptovská Teplá.

Ďalšie zmeny sa uskutočnili k 1. 7.; 1. 8.; 1. 9. a najviac – 75 prípadov 23. 11. 1990 – ku dňu prvých komunálnych volieb. K tomuto dňu sa aj 14 obcí zlúčilo. V teoretickej rovine poznáme niekoľko možností dezintegrácie obcí:

- vznik vidieckej obce rozdelením mesta
- Vznik mesta rozdelením mesta

- Vznik vidieckej obce rozdelením vidieckej obce
- Vznik vidieckych obcí rozdelením vidieckej obce a zároveň zánikom tejto obce (Berčík, Lovecký, 2003).

Za obdobie rokov 1990 –1999 prišlo k vzniku až 93 nových obcí z miest, z toho bolo 48 nových obcí zriadených hneď v prvom možnom roku- 1990. Tento typ zmeny, a teda oddelenie od obce sa uplatnil až v 31 okresoch. Išlo celkovo o 43 miest, ktoré stratili časti svojho dovtedajšieho územia. Zaujímavosťou je že najviac takýchto obcí vzniklo dezintegráciou od mesta. V prípade Banskej Bystrice či Žiliny išlo aj o fakt, že počas 70. rokov 20. storočia bolo množstvo obcí k nim pričlenených. Druhou možnosťou ako sa môžu dezintegrovať obce je rozdelením jedného mesta na dve samostatné mestá. Tento typ zmeny je ojedinelý, pretože aj v minulosti bolo zlúčenie dvoch miest zriedkavé. Jediný prípad takejto zmeny sa uskutočnil už v roku 1990, keď sa mesto Martin rozdelilo na mesto Martin a mesto Vrútky, ktoré bolo mestom už pred zlúčením roku 1971 (Berčík-Lovecký,2003).

Vznik vidieckej obce rozdelením vidieckej obce

Týmto spôsobom dezintegračnej zmeny sa fragmentovala sídelná štruktúra najčastejšie. Množstvo z týchto zmien sa udialo v roku 1990. V rokoch 1990-2003 prišlo takýmto spôsobom ku vzniku 133 obcí. Z územného hľadiska išlo o vznik obcí v Trenčianskom kraji (35 obcí), v Trnavskom kraji (25 obcí) a Nitrianskom kraji (24 obcí). Naopak, v Bratislavskom kraji to boli len 3 obce. Zo 41 okresov, v ktorých takýmto spôsobom vznikli nové obce, bolo najviac prípadov v okrese Považská Bystrica (10 obcí) a po 8 obcí v okresoch Trnava, Dunajská Streda, Rimavská Sobota a Topoľčany (Kiš-Volko,2007).

Vznik vidieckych obcí rozdelením vidieckej obce a zároveň zánikom tejto obce

Tento typ dezintegrácie sa týka obcí, ktoré vznikali zlúčením v 70. a 80. rokoch a prijali pre integrovanú obec v tom čase nový názov. Ich rozdelením vznikli nové obce väčšinou s pôvodnými názvami. V minulosti zlúčené obce ako právne subjekty zanikli (18 obcí) . Tento typ územnej zmeny sa udial najmä v Trnavskom, Nitrianskom a Košickom kraji. Z okresov, 4 takéto územné zmeny boli v okrese Košice-okolie a 3 zmeny v okrese Nitra. Napriek drivej prevahe dezintegračných územných zmien obcí sa vyskytlo aj niekoľko prípadov integračných zmien (Jakabová-Jenčo,2012).

V prvom prípade to boli integrácie vidieckej obce s mestom. Proces integrácie tohto typu sa vyskytol napr. v prípade Prešovského kraja, kde sa súčasťou mesta stali vidiecke obce, konkrétne hovoríme o mestách Spišská Nová Ves, Spišské Podhradie a Vysoké Tatry. Integrácia obcí sa tiež udiala aj zlúčením vidieckej obce s inou vidieckou obce so zachovaním názvu tej druhej. Takúto formu integrácie uplatnilo 27 zlúčených obcí v období prvých dvoch rokov reálnej samosprávy (1990-1992). Tieto zmeny sa dotkli najmä Banskobystrického kraja (11obcí) a okresu Prešov (5). Poslednou možnosťou zlúčenia bolo zlúčenie dvoch samostatných vidieckych obcí. Príkladom je napr. zlúčená obec v okrese Piešťany Kočín-Lančár. Niektoré obce doslovne zmizli z mapy, keďže prišlo k ich zániku. Takýmto príkladom je napr. obec Mochovce v dôsledku výstavby atómovej elektrárne (Jakabová-Jenčo,2012).

V roku 2001 schválila vláda SR ďalšie zmeny územnej organizácie obcí. Niektoré z týchto zmien uvádzame v nasledujúcich riadkoch. V okrese Dunajská Streda obec Horná Potôň mala štyri časti obce: 1. Benkova Potôň, 2. Čechínska Potôň, 3. Horná Potôň, 4. Horná Potôň-Lúky. Tri časti obce mali vlastné katastrálne územie, štvrtá časť obce Horná Potôň-Lúky, ktorá požiadala o rozdelenie, nemala vlastné katastrálne územie, je vzdialená od ostatných častí obce približne 10 km a žije v nej okolo 250 obyvateľov. V okrese Galanta mesto Sládkovičovo má dve časti obce: 1. Malá Mača, 2. Sládkovičovo, ktoré mali vlastné katastrálne územia. O rozdelenie požiadala mestská časť Malá Mača, ktorá je od mestskej časti Sládkovičovo vzdialená asi 3 km a s mestom Sládkovičovo urbanisticky nesplynula. Po rozdelení má obec Malá Mača 564 obyvateľov V okrese Senec obec Reca mala dve časti obce: 1. Nový Svet, 2. Reca, ktoré majú vlastné katastrálne územia. O rozdelenie požiadala časť obce Nový Svet, ktorá je od časti obce Reca vzdialená asi 5 km. Po rozdelení má obec Nový Svet približne 60 obyvateľov a územie obce s výmerou 747 277 m². Mesto Nitra má štrnásť častí mesta, ktoré ležia na dvanástich katastrálnych územiach. O rozdelenie požiadala mestská časť Štitáre, ktorá mala vlastné katastrálne územie, urbanisticky s mestom Nitra nesplynula a navyše je od mesta Nitra výrazne

oddelená katastrálnym územím samostatnej obce Nitrianske Hrnčiarovce. Nová obec Štitáre má 565 obyvateľov a územie obce s výmerou 7 494 228 m² (Kiš-Volko, 2007).

Mesto Zlaté Moravce malo štyri časti mesta: 1. Chyzerovce, 2. Prílepy, 3. Zlaté Moravce, 4. Žitavany, ktoré ležali na piatich katastrálnych územiach. O rozdelenie požiadala mestská časť Žitavany, ktorej územie tvoria dve katastrálne územia s názvami Kňazice a Opatovce nad Žitavou. Po rozdelení má nová obec Žitavany 1 798 obyvateľov a územie obce s výmerou 18 202 043 m² (Berčík-Lovecký, 2003).

Porovnanie údajov k roku 1989 až 2001 avizuje, že nárast celkového počtu obcí o 214 sídiel sa premietol predovšetkým do veľkostných skupín malých obcí do 1 000 obyvateľov. V období rokov 1990 – 1999 vzniklo rozdelením 267 novozriadených obcí, ktoré majú cca. 200 000 obyvateľov. Priemerne má tak jedna obec len niečo viac ako 700 obyvateľov. Značná časť z nich bola už samostatnými obcami v blízkej, resp. v dávnejšej minulosti. Novozriadené obce tvoria takmer 10% z celkového počtu 2 891 obcí k roku 2020 a takmer 4% slovenskej populácie. Inými slovami, každá desiatá obec na Slovensku má charakter takto „novovzniknutej“ obce. Početnosť uskutočnených zmien sa v danom období reflektovala aj na zmenách sídelnej štruktúry v podobe zmenených počtov obcí v jednotlivých veľkostných skupinách. Podstatným číslom z nášho pohľadu je číslo 342- ide o priemernú veľkosť novozriadenej obce. Otázka k čomu majú slúžiť takto malé obce zostáva otvorená. Vo väčšine prípadov vykonávajú funkciu „nocľahárne“ pre obce a mestá, ktoré plnia reálne funkcie.

Skutočnosť, že až 38 novozriadených obcí (14,2 %) je vo veľkostnej skupine do 199 obyvateľov, dokumentuje jeden z negatívnych faktorov celého dezintegračného procesu obcí. V nich teraz žije 5 471 obyvateľov, čo je v priemere 144 obyvateľov na jednu obec. Medzi novozriadené obce s početne najnižším stavom obyvateľstva patrí:

- obec Jesenské (okres Levice) s 50 obyvateľmi (31.12.2017)
- obec Haluzice (okres Nové Mesto nad Váhom) s 82 obyvateľmi (31.12.2017)
- obec Maškovec (okres Humenné) s 60 obyvateľmi (31.12.2017)

Rozsah dezintegrácie bol rôzny aj z regionálneho hľadiska. Je vyjadrený početnosťou zmien v jednotlivých okresoch, resp. krajoch. Zmeny v územnom usporiadaní správy obcí sa uskutočnili v 60 okresoch. Z toho v okresoch Turčianske Teplice a Krupina došlo, naopak, len k zlučovaniu obcí.

Poradie krajov podľa vzniku novozriadených obcí je takéto: Nitriansky kraj (49 obcí), Trenčiansky kraj (47 obcí), Trnavský kraj (44 obcí) a Banskobystrický kraj (43 obcí). Podstatne nižšie sú Žilinský kraj (29 obcí), Košický kraj (28 obcí) a Prešovský kraj (24 obcí). V Bratislavskom kraji sú len 3 novozriadené obce v okrese Senec. Zaujímavé je aj porovnanie podielu novozriadených obcí na celkovom počte obcí podľa okresov a krajov. V okrese Považská Bystrica je novozriadených až 50 % obcí, v okresoch Púchov a Ilava je po 33 % novozriadených obcí, v okrese Žilina 32 % novozriadených obcí a v okresoch Piešťany a Partizánske 30 % novozriadených obcí (Kiš-Volko, 2007).

ZÁVER

Dezintegrácia obcí v slovenských podmienkach je momentálne stabilizovaná. Zásadné procesy dezintegrácie obcí sa uskutočnili najmä krátko po roku 1990. Dezintegračným procesom sa slovenská sídelná štruktúra ešte výraznejšie fragmentovala. Dnešné podmienky na ďalšie rozdeľovanie obcí a vznikanie nových jednotiek sú určené Zákonom o obecnom zriadení. V roku 2001 sa udiala zásadná zmena tohto zákona v oblasti zlučovania a rozdeľovania obcí. Táto zmena stanovuje minimálnu veľkosť novovzniknutej obce z hľadiska populácie na úrovni 3000 obyvateľov. V kratšej perspektíve budúceho vývoja tak nevidíme riziká ďalšej významnej dezintegrácie obcí. Ak sa však pozrieme na vývoj v rokoch 1990 až 2001 je potrebné poukázať na viaceré aspekty vzniku nových obcí. Obce ktoré vznikli v tomto časovom období tvoria dnes takmer až 10% celkového počtu obcí. Opodstatnenosť vzniku týchto obcí je však značne otáznava, nakoľko vo väčšine prípadov sa takto ustanovili obce, ktoré sú príliš malé nato aby jednak boli rentabilné ekonomicky, a na druhej strane vedeli optimálne plniť základné funkcie obce a zabezpečovať sociálnu a technickú infraštruktúru. Priemerná veľkosť obce vzniknutej po dezintegračných snahách a procesoch v 90. rokoch minulého storočia je približne na úrovni 700 obyvateľov. Do akej miery bol pre tieto obce výhodné rozdelenie je viac než otáznave. Ostatné roky však naznačujú že nás aj bez zásahu vládnej moci čaká skôr opačný

trend, trend integrácie obcí v zásade len kvôli ekonomickým a sociálnym záujmom samotných „nových obcí“.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- BERČÍK, P. – LOVECKÝ, P. 2003. Územné zmeny obcí SR od roku 1990. Bratislava: Sekcia verejnej správy Ministerstva vnútra SR. 2003. 106p. ISBN 80-88842-64-6.
- FALŤAN, E. - PAŠIAK, J. 2004. *Regionálny rozvoj Slovenska východiská a súčasný stav*. Bratislava: Sociologický ústav SAV 2004. 88s. ISBN 80-85544-5-0.
- FALŤAN, E. a kol. 2011. *Malé vidiecke sídla na Slovensku začiatkom 21. Storočia*. Bratislava: IRIS vydavateľstvo a tlač 2011. 287s. ISBN 978-80-85544-73-2.
- IŠTOK, R. - LOVACKÁ, S. 2005. Základná charakteristika sídelnej štruktúry Prešovského kraja ako východisko pre realizáciu komunálnej reformy. In: *Acta Facultatis Studiorum Acta Politologica* 2005.[online]. [cit.2015.06.12]. Dostupné na internete : <www.acpo.cz2009> 182-213s. Humanitatis et Naturae Universitatis Prešovensis: Prírodné vedy, Folia Geographica 8, s.20-33. ISSN 1336-6149.
- IŠTOK, R. - TEJ, J. 2004. Perspektívy reformy územnej samosprávy na miestnej úrovni v kontexte sídelnej štruktúry Slovenska. In: *Acta Facultatis Studiorum Humanitatis et Naturae Universitatis Prešovensis*, Prírodné vedy, XLII., Folia Geographica 7, FHPV PU, Prešov, 2004. s.62-74.
- JAKABOVÁ, Z. - JENČO, M. 2012. Fragmentácia sídelnej štruktúry Slovenska s dôrazom na problematiku malých obcí. In: *Region v rozvoji spoločnosti* 2012. [online]. [cit.2015.06.12]. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2012, ISBN 978-80-7375-652-9 p.99-104.
- KIŠ, M. - VOLKO, V. 2007. *Stručný prehľad vývoja územného a správneho členenia Slovenska*. Bratislava: Ministerstvo vnútra SR 2007. 103s.
- KLIMOVSKÝ, D. 2010. Konsolidačné reformy a decentralizácia v európskych podmienkach. In: *Acta Politologica* 2010, vol.2, no.3 [online]. [cit. 2016.11.10]. Dostupné na internete: <http://acpo.vedeckecasopisy.cz/publicFiles/00089.pdf>. ISSN 1803-8220.
- NIŽŇANSKÝ, V. 2005 Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nekonečného príbehu 1995 – 2005. Bratislava: Úrad vlády SR. Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy. 2005. 431 p. ISBN 8096944711.[cit. 2016.11.10]. Dostupné na internete: <http://acpo.vedeckecasopisy.cz/publicFiles/00089.pdf>. ISSN 1803-8220.
- SLAVÍK, V. 1994. Proces integrácie a dezintegrácie obcí ako prejav lokálnej politiky. In: *Rozvoj vidieka. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie v Nitre 7.-8. decembra 1994*. Nitra, VŠP, p. 67-70.
- SWIANIEWICZ, P. 2002 (ed.). *Consolidation of Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: Open Society Institute – LGI, 2002. p. 1-29. ISBN 963-9419-45-1.
- Zákon č. 369/ 1990 o obecnom zriadení

DECENTRALIZÁCIA A JEJ VPLYV NA PODOBU VEREJNEJ SPRÁVY²⁷

PhDr. Martin Švikruha, PhD.²⁸

Abstract

This paper deals with the impact of decentralization on public administration. It explains in detail the decentralization of public administration, which atomizes governance in the State between the various administrative levels. We analyze the position of sub-units within the framework of public administration systems in individual European countries, which is significantly influenced by the territorial organization and the system of political and administrative decentralization. In this case, there can be considerable differences in the European area. The aim of the paper is to draw attention to the importance of decentralization and its impact on the form of public administration in countries in the European area.

KEY WORDS: Decentralization, public administration, sub-state units, European countries.

ÚVOD

Pre väčšinu demokratických štátov v európskom priestore je signifikantné, že moc je situovaná do pôsobnosti vlády, ktorá ju realizuje prostredníctvom verejnej správy. Tá je tvorená dvomi zložkami v podobe štátnej správy a samosprávy. Zatiaľ čo hlavným zámerom štátnej správy je uskutočňovanie výkonnej moci v štáte, samosprávnou úroveň verejnej správy reprezentujú jednotlivé územné jednotky, ktoré majú za úlohu poskytovať verejné služby preferované svojimi obyvateľmi. Tieto územné jednotky samosprávnej povahy tak možno označiť ako tzv. „podštátne“ jednotky. Ide o jednotky nachádzajúce sa mimo centrálnej resp. štátnej moci podieľajúce sa na výkone verejnej správy. Za týmto účelom sú im vymedzené určité vlastné kompetencie a tiež finančné zdroje. Rozsah ich pôsobnosti a zdrojov, ktoré za týmto účelom získavajú sa v európskych krajinách rôznia. V tomto kontexte každý štát špecifickým spôsobom určuje svoj systém spravovania. Napriek tomu, že sa systém vládnutia na jednotlivých úrovniach v jednotlivých štátoch odlišuje, nájdeme aj také systémy, ktoré vykazujú podobné atribúty. A práve skúmanie podoby decentralizácie v jednotlivých vybraných štátoch EÚ je cieľom tohto príspevku.

1 TEORETICKÝ KONCEPT POJMU DECENTRALIZÁCIA

Pojem decentralizácia signuje celý rad skutočností a procesov. Experti z oblasti politológie, práva, medzinárodných štúdií, verejnej správy a ďalších vedných disciplín chápu decentralizáciu ako riešenie rôznych problémov v oblasti riadenia štátu (napr. Fiala, Říchová a kol., 2002; Matula, 2006; Sellers – Lidström, 2007; Treisman, 2007; Jílek, 2008; Nižňanský - Hamalová, 2013; Nižňanský – Cibáková – Hamalová, 2014; Cibík, 2015; Provazníková, 2015). V dôsledku toho sa viaceré koncepty spájajú s pojmom decentralizácia a niektorí odborníci ju ďalej spájajú aj s inými významami, čím sa sťažuje prístup k vymedzeniu tohto pojmu. Považujeme preto za dôležité podrobnejšie vysvetliť pojem decentralizácia ako univerzálny termín pre rozptýlenie vládnej autority a moci z národného centra do inštitúcií na iných úrovniach verejnej správy. Decentralizácia sa v tomto kontexte teda poníma ako územná koncepcia. Orgány a právomoci tak môžu byť distribuované smerom mimo štátu k nadnárodným inštitúciám alebo smerom dovnútra štátu na „podštátne“ úrovne (Treisman, 2007), napr. regionálnu, provinčnú, okresnú alebo miestnu úroveň. Decentralizácia predstavuje v tomto zmysle podľa L. Cibíka (2015) na jednej strane úsilie o intenzívnejšiu demokratizáciu výkonu verejnej moci a na druhej strane predpokladá operatívnejší a zaangažovanejší prístup vedúcich aktérov na

²⁷ Tento príspevok vznikol v rámci riešenia projektu KEGA č. 001UCM-4/2019 Dynamika premien verejnej správy v Slovenskej republike.

²⁸ FSV UCM v Trnave, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 91701 Trnava, martin.svikruha@ucm.sk

spravovanom území. Z uvedeného vyplýva, že decentralizácia je obojsmerná. Odborníci používajú tento termín najmä na opis prenosu moci a autority z národnej resp. centrálnej úrovne na nižšie územné úrovne verejnej správy v rámci krajiny, ale decentralizácia by sa mohla vyskytnúť aj prostredníctvom presunu právomocí nahor z národnej úrovne na medzinárodnú alebo interregionálnu inštitúciu (Litvack – Seddon, 1999). Táto druhá forma tzv. „vzostupnej“ decentralizácie sa často označuje ako regionálna integrácia alebo internacionalizácia určitých právomocí. Hoci presun právomocí na medzinárodné inštitúcie obsahuje prvky premiestňovania centrálnych mocností, táto časť príspevku sa zameriava na aspekty decentralizácie v rámci krajiny a len v informatívnej rovine sa zaoberá účinkami „vzostupnej decentralizácie“ na počet úrovní verejnej správy v krajine.

Decentralizácia môže podľa D. Treismana (2007) zahŕňať dva dôležité aspekty:

- 1) priradenie samosprávnych prvkov „podštátnym“ úrovňam, prostredníctvom ktorých získajú právomoci regulovať alebo vykonávať určité funkcie alebo služby (napr. v oblasti zdravotnej starostlivosti, základného vzdelávania a pod.), ktoré inak zabezpečuje štátna moc.
- 2) vytvorenie systému tzv. „spoločného pravidla“, ktoré umožňuje subjektom na „podštátnej“ úrovni zapojiť sa do tvorby vnútroštátnych pravidiel, zväčša prostredníctvom druhej komory v zákonodarnom zbore alebo poskytnutím zoznamu paralelných právomocí, ktoré umožňujú rôznym úrovňam verejnej správy, aby spoločne regulovali konkrétnu oblasť.

Z uvedeného vyplýva, že za najdôležitejší teoretický argument a prienikovú črtu definícií viacerých autorov (napr. Smith, 1985; Cohen – Peterson, 1999; Humphreys – O'Donnell, 2006; Dančák - Hloušek, 2007; J. P. Faguet, 2014; Nižňanský – Cibáková – Hamalová, 2014) možno označiť, že decentralizácia podnecuje vládu k väčšej komplexnej zodpovednosti a najmä zodpovednosti voči riadeným. Decentralizáciu tak definujú ako proces smerujúci k posilneniu kvality vládnutia v štáte takým spôsobom, že na jednotlivé variabilne determinované úrovne verejnej správy sa distribuujú rozličné kompetencie, čím dochádza k limitovaniu centralizovaného modelu vládnutia. Ide o kľúčový atribút decentralizácie, ktorý má veľký význam pre súčasnú podobu verejnej správy, keďže nie je možné spravovať a riadiť veci verejné len centrálnie. P. Stephenson (2013) upozorňuje, že ústredným zámerom decentralizácie je zvýrazňovanie princípu subsidiarity, ktorý podporuje substátne jednotky, zvyšuje záujem a priamu účasť občanov na procesoch vládnutia a najmä vedie k zlepšeniu poskytovania verejných služieb.

Zatiaľ čo impulz k decentralizácii sa často diferencuje v jednotlivých krajinách, z pohľadu indikovania cieľov sú najviac preferované podľa C. P. Humphreysa a O. O'Donnella (2006) tieto dve skupiny:

- 1) navrhnuť efektívne poskytovanie služieb založené na zásade subsidiarity, čo predznamenáva, že služby, ktoré môžu byť účinne poskytované nižšími úrovňami verejnej správy, by mali byť v správe ich zodpovednosti; ďalej rozširovať širokú verejnú moc, aby sa dosiahla efektívnejší a rýchlejší spôsob vládnutia; rozšíriť prístup k vládnym službám a hospodárskym zdrojom; a v neposlednom rade podnecovať intenzívnejšiu účasť verejnosti na správe vecí verejných.
- 2) vybudovať vládnu štruktúru, v ktorej môžu rôzne skupiny spolu koexistovať a umožniť zainteresovaným aktérom, ktorí zastupujú menšinové alebo marginalizované skupiny zdefinovať svoj priestor v systéme, čím zároveň prispejú ku stabilite štátu.

Ciele, ktoré sa uplatňujú v konkrétnom prípade, často ovplyvňujú charakter decentralizačného úsilia (Cibik – Meluš, 2019). V tomto smere sa v odbornej literatúre uvádza, že prenos zodpovedností z národnej na najnižšiu úroveň verejnej správy môže zdokonaľiť poskytovanie služieb, zatiaľ čo prenos právomocí na strednú, tzv. „medzi“ úroveň by mohol najlepšie prispieť k etnickej rozmanitosti (Stegarescu, 2005). Pri navrhovaní vhodnej formy decentralizácie je potrebná rozvaha, aby sa eliminovali jej nepriaznivé účinky. A. Dreher (2006) konštatuje, že slabé miestne štruktúry a nedostatok kvalifikovaných ľudských zdrojov môžu zapríčiniť nekompetentné vedenie najnižšej, miestnej úrovne. Je potrebné si uvedomiť, že decentralizácia nie je prioritou pre každého politického aktéra. Niektorí politickí aktéri sa v procese budovania systému verejnej správy môžu usilovať o čo najväčšiu koncentráciu moci v centre. Kontrola nad štátom resp. štátnymi inštitúciami zvyčajne poskytuje prístup k ekonomickej sile, keďže štát najmä v rozvojových a prechodných demokraciách (napr. bývalé postkomunistické krajiny) predstavuje segment, kde je koncentrovaný kapitál. V dôsledku toho je hlavným záujmom politikov ovládnutie štátneho aparátu na úkor účinného poskytovania miestnych alebo regionálnych služieb. (Sellers – Lidström, 2007) Podoba verejnej

správy a podoba územnej štruktúry každej krajiny vyplýva z osobitých atribútov, pričom dôležitú rolu predstavuje historický vývoj a k nemu sa viažuce skúsenosti v oblasti riadenia verejnej správy.

2 VPLYV DECENTRALIZÁCIE NA POČET ÚROVNÍ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY V ŠTÁTE

V diskusiách dominujú vo všeobecnej rovine tri úrovne verejnej správy resp. administratívy, a to národná úroveň, regionálna a miestna úroveň. Napriek tomu je skutočnosť odlišná, keďže v závislosti od danej krajiny môže napríklad miestna úroveň obsahovať ďalšie správne úrovne. Počet úrovní verejnej správy sa odvíja od rôznych faktorov, pričom B. C. Smith (1985) uvádza, že v tomto smere sú dôležitými faktormi historické udalosti a kompromisy politických aktérov zastupujúcich rôznorodé skupiny v štáte. Jednotlivé úrovne verejnej správy často existujú symetricky v celej krajine. Môžeme však nájsť aj krajiny, kde sa zákonodarcovia rozhodli pre asymetrickú formálnu štruktúru, pričom v niektorých častiach krajiny vytvorili viac úrovní verejnej správy ako v iných. B. Dančák a V. Hloušek (2007) dodávajú, že príslušná riadiaca štruktúra v každej „podštátnej“ územnosprávnej jednotke sa odvíja od jej špecifických charakteristík ako napr. od veľkosti a polohy tejto jednotky, veľkosti jednotky vzhľadom na štát ako celok, povahy vzťahov medzi jednotlivými úrovňami, histórie spolupráce so susednými jednotkami a ďalších faktorov. V niektorých krajinách zákonodarcovia zakomponovali ďalšiu správnu úroveň do väčších územných subjednotiek. Tieto správne jednotky podporujú vlády na jednotlivých úrovniach pri vykonávaní svojich politík. Napr. vo Švajčiarsku existujú v rámci kantónov okresy, ktoré sú správnymi jednotkami na vykonávanie politík kantónov. Menšie kantóny však tieto jednotky nepotrebujú na spravovanie svojich záležitostí a preto nemajú zriadené správne obvody v podobe okresov. (Böckenförde, 2011) Dôležité je, že samotná skutočnosť, že asymetrická štruktúra s rôznymi úrovňami verejnej správy alebo úrovňami administratívy sama o sebe nevypovedá o rozsahu decentralizácie.

Významnou otázkou v kontexte budovania vládnutia v rámci viacerých úrovní verejnej správy je, či by mala byť zakomponovaná možnosť upravovať vnútorné hranice v hlavných konštitutívnych dokumentoch akým je ústava a ak áno, kto by sa na tomto procese mal právo podieľať. Čím väčšie množstvo vnútorných hraníc vytvárajú samosprávne subjekty, tým citlivejšia je táto otázka. Takýto proces zahŕňa dva dôležité aspekty, právo iniciovať a právo rozhodnúť. (Peters – Pierre, 2004) V silne centralizovaných systémoch oba aspekty patria výlučne do pôsobnosti národnej inštitúcie (napr. iniciatíva zo strany zákonodarcu a následné prijatie bežného zákona). Existujú aj iné prípady, keď zákon, ktorý upravuje vnútorné hranice, vyžaduje nielen väčšinu v štátnom zákonodarnom zbore, ale aj dvojtretinovú väčšinu zástupcov patriacich k dotknutým skupinám (napr. Belgicko). V ďalších prípadoch krajiny vyžadujú súhlas zo strany zákonodarných orgánov dotknutých subjednotiek. (Faguet, 2014) Existujú tiež prípady krajín ako napr. vo Švajčiarsku, kde okrem legislatívneho hlasovania na štátnej a „podštátnej“ úrovni môže byť ďalším opatrením aj iniciácia referenda na dotknutej úrovni.

Ako sme už uviedli, okrem počtu „podštátnych“ územnosprávnych úrovní musia zákonodarcovia určiť tiež počet správnych alebo administratívnych jednotiek na každej z týchto úrovní. V tomto smere sú však dôležité aspekty, ktoré sa zohľadňujú vo fáze konštituovania týchto úrovní. M. Keating (1998) uvádza, že zákonodarcovia môžu vytvárať subjednotky na základe ekonomickej a administratívnej životaschopnosti, na základe účinnosti každej jednotky alebo podľa identity. Určovanie subjednotiek na základe kritéria identity je však z určitého pohľadu, ako uvádza M. Böckenförde (2011) rizikové, keďže existuje hrozba naštartovania cyklu rozptýlenia centrálnej moci. Takáto subjednotka má následne tendenciu vyžadovať ďalšie opatrenia, ktoré môžu viesť k posilneniu jej vlastnej identity (napr. Katalánsko v Španielsku) a oslabeniu národnej celistvosti (Fiala, Řichová a kol., 2002). Takéto menšie jednotky verejnej správy založené na identite môžu vytvárať nové menšiny, pretože územné jednotky len zriedka obsahujú iba jednu identitu. Neschopnosť primerane zvážiť a prijať záujmy tejto novej menšiny by mohla podnieť konflikt (Cibik, 2015). Na druhej strane, výber ekonomickej „optimálnej veľkosti“ založenej čisto na kritériách, ako je infraštruktúra, geografia, zdroje a kapacity, nemusí nevyhnutne zaručiť efektívne riadenie. (Cibik – Meluš, 2019) Z uvedeného vyplýva, že ako najvhodnejšia sa javí kombinácia viacerých prístupov na vytvorenie ekonomicky životaschopných jednotiek, ktoré príslušné skupiny obyvateľov prijmu a stotožnia sa s ňou.

Popri uvedenej koncepcii, ktorá presadzuje kompromis pri budovaní systému viacerých stupňov verejnej správy v danej krajine je ďalšia skupina odborníkov (napr. Stegarescu, 2005; Jílek, 2008; Bird – Ebel, 2014; Horváth – Cibik, 2019; Cibik – Meluš, 2019), ktorí presadzujú ako základ tohto procesu práve tzv. ekonomickú teóriu. Pokiaľ ide o ekonomickú teóriu, hlavnou úlohou regionálnych alebo miestnych samospráv je poskytovať služby v rámci určitej geografickej oblasti obyvateľom, ktorí sú ochotní za ne platiť. Ak sa výhody určitých služieb obmedzujú na miestne jednotky, efektívnosť sa zvyšuje, pretože kombinácia a úroveň služieb sa môže líšiť podľa miestnych preferencií. Predstavitelia miestnej úrovne majú lepšiu pozíciu, aby mohli reagovať na miestne preferencie, než predstavitelia vyšších úrovní verejnej správy. J. Rodden (2003) konštatuje, že podľa tejto teórie je hlavným cieľom pri navrhovaní optimálnej vládnej štruktúry maximalizovať blaho jednotlivcov. Vychádza z premisy, že blaho jednotlivcov bude aspoň čiastočne závisieť od spokojnosti, ktorú získajú na základe poskytnutých miestnych verejných statkov a služieb. Optimálnu úroveň vládnutia predstavuje taká, ktorá poskytuje postulujúcu úroveň miestnych verejných statkov a služieb za najnižšiu cenu v podobe daní.

3 PODOBA DECENTRALIZÁCIE V EURÓPSKOM PRIESTORE

Signifikantným znakom európskych krajín je rozmanitosť, čo sa prejavuje aj na úrovni riadenia štátu a spravovania vecí verejných. V každej európskej krajine sa uplatňuje osobitý systém verejnej správy či už z inštitucionálneho, organizačného alebo funkčného hľadiska. Zároveň možno nájsť aj istú množinu spoločných prvkov v systémoch verejnej správy, najmä v prípade krajín s historickou, kultúrnou či geografickou príbuznosťou. Vzťahy na úrovni verejnej správy sa v jednotlivých krajinách líšia najmä v dôsledku postavenia štátnej správy a územnej samosprávy a z toho vyplývajúcej úrovne decentralizácie. V kontexte toho môžeme rozlišovať v európskom priestore systémy verejnej správy, kde má dominujúce postavenie štátna správa s hierarchizovanou sústavou a zároveň také, pre ktoré je charakteristické dominantnejšie postavenie územných subjednotiek na úkor štátnej správy (Cohen – Peterson, 1999; Lacina – Čechák, 2005; Machyniak – Brix, 2015). Celkový charakter mocenskej štruktúry v štáte resp. systém verejnej správy determinujú krajiny svojim ústavným poriadkom (Švec, 2010).

Pre moderné európske krajiny je typický viacstupňový systém verejnej správy. Ide o výsledok vývoja, ktorý sa odohrával v európskych štátoch koncom dvadsiateho storočia, kedy bol zaznamenaný vzostup decentralizácie na úkor centralizovaného riadenia (Peters – Pierre, 2004). Postupným začleňovaním jednotlivých krajín do nadnárodného spoločenstva dochádzalo k čiastkovému zosúladieniu princípov uplatňujúcich sa v oblasti spravovania verejných záležitostí, hoci aj napriek tomu možno označiť systémy verejnej správy jednotlivých európskych krajín za špecifické.

Počet úrovní, v rámci ktorých je verejná správa organizovaná, je v európskych pomeroch odlišný. Štátna správa sa skladá z viacerých úrovní, pričom základom je ústredná resp. centrálna úroveň, v závislosti od ktorej pôsobia ďalšie. Samosprávná úroveň býva obvykle organizovaná ako dvojstupňová (Lacina – Čechák, 2005). V tejto súvislosti rozoznávame miestnu úroveň, pod ktorou máme na mysli najnižší stupeň územnej verejnej správy, popri ktorom môže existovať jedna alebo viac úrovní „nadmiestneho“ charakteru označovaných ako vyššia územná úroveň alebo „podštátna“ úroveň. Z hľadiska pojmového vymedzenia sa v jednotlivých krajinách môžeme stretnúť s variabilnými označeniami týchto úrovní v podobe provincií, departmentov, kantónov, okresov, žúp, krajov a pod. Rovnako na regionálnej, podobne ako aj na miestnej úrovni môžeme pozorovať odlišnosti naprieč jednotlivými európskymi krajinami.

V závislosti od postavenia štátnej správy a samosprávy môžeme rozoznávať podobu decentralizácie verejnej správy v jednotlivých krajinách.

Tá sa líši medzi európskymi krajinami, v niektorých prípadoch aj medzi subjednotkami v rámci jednej krajiny (Fiala, Říchová a kol., 2002). Decentralizácia môže vykazovať formu politickej decentralizácie alebo administratívnej dekoncentrácie (Švec, 2010). Rozdiel je v tom, že zatiaľ čo, politická decentralizácia znamená prenos politickej zodpovednosti z centrálnej úrovne na subjednotky verejnej správy, tak administratívna dekoncentrácia predstavuje prenos len určitej pôsobnosti administratívnej povahy z centra na nižšie „podštátne“ úrovne. (Fiala, Říchová a kol., 2002) To znamená, že subjednotky, ktorých povaha vyplýva z administratívnej dekoncentrácie nemôžu realizovať zásadné politické rozhodnutia, keďže nedisponujú adekvátnymi právomocami a ich výkon má skôr

administratívny charakter. V kontexte tohto vymedzenia môžeme vnímať subjednotky verejnej správy vo väčšine európskych krajín ako element vykazujúci prvky administratívnej povahy plniaci prevažne úlohy v kooperácii s centrom (Horváth – Mikuš, 2016). Do tejto skupiny môžeme zaradiť najmä unitárne štáty patriace do geopriestoru strednej Európy, Škandinávie a krajiny juhovýchodnej Európy ako Rumunsko a Chorvátsko. Naopak, pre niektoré unitárne a federatívne štáty prevažne západnej Európy, je príznačné odlišné vnímanie postavenia a funkčnosti subjednotiek verejnej správy. Do tejto podmnožiny krajín zaradujeme napr. Veľkú Britániu, Španielsko, Taliansko alebo Belgicko (Konečný, 2016).

Úroveň decentralizácie v administratívnej, politickej a fiškálnej rovine nemusí byť v celej krajine vyvážená. Asymetrická decentralizácia sa môže stať účinným politickým nástrojom. Ak sa zákonodarcovia v procese konštituovania územnosprávneho systému dohodli na decentralizácii s cieľom zmierniť vnútorné disparity a nerovnosti, prípadne kultúrne a etnické rozdiely medzi jednotlivými „podštátnymi“ jednotkami, potom je logické pridelenie samosprávnej autority len dotknutým jednotkám (napr. Fínsko - Åland, Taliansko - Južné Tirolsko, Španielsko - Katalánsko). (Treisman, 2007) Niektoré takéto systémy integrujú rozdiely v obsahovej náplni decentralizácie s existujúcou asymetrickou formálnou štruktúrou krajiny. Často však ústava poskytuje niektorým subjednotkám väčšiu autoritu v oblasti jazyka alebo kultúry, napríklad pri zachovaní inak symetrickej formálnej štruktúry verejnej správy. (Stegarescu, 2005) Nacionálne zameraní politickí aktéri často namietajú proti asymetrickým usporiadaniam, ktoré rozlišujú medzi subjednotkami podľa etnickej príslušnosti alebo náboženstva či jazyka. Takéto opatrenia spôsobujú ďalšiu fragmentáciu a podporu myšlienok vedúcich k odtrhnutiu časti štátneho územia obývaného národnostnou menšinou a smerujú k následnému pripojeniu ku štátu, ktorého základom je národ, ku ktorému sa menšina priznáva. (Stephenson, 2013) Na druhej strane menšinové subjednotky, ktoré z historického prístupu doplácali na marginalizáciu a diskrimináciu, často vyžadujú autonómny status ako podmienku lojality a zotrvania v štáte (napr. Taliansko, Španielsko, Belgicko). (Fiala, Řichová a kol., 2002) V závislosti od politickej kultúry, politickej situácie a preferencií politických aktérov v každej krajine sa opatrenia v tomto smere značne odlišujú (Matula, 2006). Niektoré krajiny uskutočnili rôzne podoby decentralizácie pre rôzne časti svojho územia, pričom dobré príklady odlišných foriem decentralizácie predstavujú napr. Spojené kráľovstvo a Španielsko.

ZÁVER

Význam decentralizácie spočíva primárne v prenose úloh na nižšie subjednotky verejnej správy, keďže v súčasnom globalizovanom svete nie je možné zaistiťovanie služieb iba zo strany štátnej moci. Periférnym inštitúciám v podobe regionálnych alebo miestnych orgánov sa zverujú úlohy napr. v oblasti školstva, zdravotníctva, sociálneho zabezpečenia, ktoré ako uvádza A. Heywood (2005) sa týkajú tzv. domácej populácie prislúchajúcej danému teritóriu. V tomto kontexte je však nutné zdôrazniť, že cieľom decentralizácie nie je snaha o pevné rozdelenie kompetencií a vytvorenie akéhosi finálneho mechanizmu, ale naopak vzostup politických procesov, ktoré exponujú konštruktívnu rovnováhu medzi centralizovanými a decentralizovanými kompetenciami. Máme za to, že ide o dlhodobější proces, ktorého cieľom je prehlbovanie princípu subsidiarity a z globálneho hľadiska nárast kvality vládneho systému. Sekundárnym výstupom tohto procesu je nárast participácie občanov na verejných záležitostiach, zintenzívnenie vzťahov medzi štátom a občanmi a najmä zvyšovanie efektívnosti poskytovaných verejných služieb.

Na základe znalostí príkladov dobrej praxe uvádza J. Litvack a J. Seddon (1999), že k tomu aby prebehla decentralizácia úspešne je nevyhnutné naplniť niekoľko podmienok. Za jednu z najnevyhnutnejších považujú akceptovanie nástrojov decentralizácie napomáhajúce politickým zámerom. Medzi tieto podmienky radia právny a inštitucionálny rámec, systém zodpovednosti za poskytovanie služieb a fiškálne vzťahy medzi jednotlivými rovinami. Štruktúra zodpovednosti musí spočívať na jasných informáciách o výdavkoch na služby, alternatívach ich garancie, zdrojoch a ich pôvode, čím je do rúk verejnosti vkladaná možnosť účinne kontrolovať a adekvátne reagovať na aktivity nižších subjednotiek verejnej správy.

Záverom možno konštatovať, že o priaznivej decentralizácii možno hovoriť v takom prípade, keď nastáva harmonizácia kompetencií a zodpovednosti s požadovanou úrovňou vedomostí, ľudských kapacít, prúdov informácií a financií.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- BIRD, R. M. – EBEL, R. D. 2014. *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2014. 440 p. ISBN 9781781007617.
- BÖCKENFÖRDE, M. 2011. *A Practical Guide to Constitutional Building: Decentralized Forms of Government*. Štokholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2011. 50 p. ISBN: 978-91-86565-34-3.
- CÍBIK, L. 2015. *Decentralizácia moci ako neuniformný proces*. In: *Slovak Journal of Public Policy and Public Administration (SJPPPA)*. Roč. 2, č. 1, 2015, s. 5-17. ISSN 1339-5637.
- CÍBIK, L. – MELUŠ, M. 2019. Fiscal decentralization in the Slovak Republic: Revenues and expenditures. In: *Lex Localis*. Roč. 17, č. 3, 2019, s. 697-720. ISSN 1581-5374.
- COHEN, J. – PETERSON, B. 1999. *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*. West Hartford: Kumarian Press, 1999. 224 p. ISBN 978-961-92366-1-1.
- DREHER, A. 2006. *Power to the People? The Impact of Decentralization on Governance*. Swiss Institute for Business Cycle Research (KOF) Working Paper No. 121. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=881542> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.881542>
- FAGUET, J. P. 2014. *Decentralization and Governance*. In: *World Development*. Vol. 53, No. 1, 2014, p. 2-13. ISSN 0305-750X.
- FIALA, V., ŘÍCHOVÁ, B. A KOL. 2002. *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*. Olomouc – Praha: Nakladatelství Moneta – FM, 2002. 616 s. ISBN 80-900965-8-1.
- DANČÁK, B. – HLOUŠEK, V. 2007. *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*. Brno: Masarykova Univerzita, 2007, 245 s. ISBN 978-80-210-4458-6.
- HEYWOOD, A. 2005. *Politická teorie*. Praha: EUROLEX BOHEMIA, s.r.o., 2005. 335 s. ISBN 80-86861-41-4.
- HORVÁTH, P. – MIKUŠ, D. 2016. *The political aspects of transformations into regionalization of Slovakia*. In: SGEM 2016: 3rd International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences and Arts : Political Sciences, Law, Finance, Economic and Tourism. Book 2, Volume I : Political Sciences. - Sofia: STEF92 Technology, 2016. - ISBN 978-619-7105-51-3, ISSN 2367-5659. pp. 657-663.
- HORVÁTH, P. – CÍBIK, L. 2019. *Expenditures of territorial self-government in the Slovak Republic*. In: *Region in the Development of Society 2018: Proceedings of the International Scientific Conference 18th - 19 th October 2018, Brno, Czech Republic: Proceedings of the International Scientific Conference 18th - 19 th October 2018, Brno, Czech Republic / Ivo Pavlík*. - 1. vyd. Brno: Mendelova univerzita v Brně, 2019. ISBN 978-80-7509-658-6, pp. 159-169 [online].
- HUMPHREYS, C. P. – O'DONNELL, O. 2006. *Public service decentralisation: governance opportunities and challenges*. Dublin: Institute of Public Administration, 2006. 60 p. ISBN 978-1-904541-40-0.
- JÍLEK, M. 2008. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha: Wolters Kluwer, 2008. 428 s. ISBN 978-80-7357-355-3.
- KEATING, M. 1998. *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham: Edward Elgar, 1998. 256 p. ISBN 978-1-85989-527-5.
- KONEČNÝ, S. 2016. *Verejná správa v členských štátoch Európskej únie*. Bratislava: Mayor, 2016. 237 s. ISBN 978-80-969133-8-1.
- LACINA, K. – ČECHÁK, V. 2005. *Evropské systémy veřejné správy*. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2005. 124 s. ISBN 80-86754-37-5.
- LITVACK, J. – SEDDON, J. 1999: *Decentralization. Briefing notes*. Washington, DC: World Bank Institute, 1999, 99 p.
- MACHYNIAK, J. – BRIX, R. 2015. *Political aspects as a determinant of public administration functioning - the case of Slovak Republic after 1989*. In: SGEM 2015: 2nd International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences and Arts 26 Aug - 01 Sept 2015 Albena, Bulgaria: Political sciences, law, finance, economics & tourism. Book 2, Volume I. - Sofia: STEF92 Technology Ltd., 2015. ISBN 978-619-7105-46-9. pp. 227-232.

- MATULA, M. 2006. Funkce státu a koncepce decentralizace. In: *Právník (Teoretický časopis pro otázky státu a práva)*. Roč. 145, č. 2, 2006, s. 137-147. ISSN 0231-6625.
- NIŽŇANSKÝ, V. – HAMALOVÁ, M. 2013. *Decentralizácia a Slovensko*. Bratislava: VŠEMVS, 2013. 77 s. ISBN 978-80-89600-18-2.
- NIŽŇANSKÝ, V., – CIBÁKOVÁ, V. – HAMALOVÁ, M. 2014. *Tretia etapa decentralizácie verejnej správy na Slovensku*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. 232 s. ISBN 978-80-8168-138-7.
- PETERS, G. – PIERRE, J. 2004. *Multi-level Governance and Democracy*. In BACHE, I. – FLINDERS, M. 2004. *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004. 252 p. ISBN 9780199259250.
- PROVAZNÍKOVÁ, R. 2015. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: GRADA Publishing, 2015. 288 s. ISBN 978-80-247-5608-0.
- RODDEN, J. 2003. Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government. In: *International Organisation*. Vol. 57, No. 4, pp. 695-729.
- SELLERS, J. M. – LIDSTRÖM, A. 2007. Decentralization, Local Government and the Welfare State. In: *Governance*. Vol. 20, No. 4, 2007, pp. 609-632. ISSN 1468-0491.
- SMITH, B. C. 1985. *Decentralization: The territorial dimension of the state*. London: George Allen & Unwin, 1985. 227 p.
- STEGARESCU, D. 2005. *Public Sector Decentralization: Measurement Concepts and Recent International Trends*. In: *Fiscal Studies*. Vol. 23, No. 3, 2005. pp. 301-333. ISSN 1475-5890.
- STEPHENSON, P. 2013. Twenty years of multi-level governance: Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going? In: *Journal of European Integration*. Vol. 20, No. 6, 2013. pp. 817-837. ISSN 1477-2280.
- ŠVEC, K. 2010. *Stát a moc*. In DOČEKALOVÁ, P. – ŠVEC, K. a kol. 2010. *Úvod do politologie*. Praha: Grada Publishing, 2010. 264 s. ISBN 978-80-247-2940-4.
- TREISMAN, D. 2007. *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. New York: Cambridge University Press, 2007. 348 p. ISBN 978-0-521-69382-0.

TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ VEREJNEJ SPRÁVY NIELEN V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY²⁹

PhDr. Ján Machyniak, PhD.³⁰

Abstract

Democratic public administration is an integral part of a modern functioning political system. The stability of such a political system then depends on the compatibility of public administration with democratic norms, institutions, as well as principles of democratic countries with rule of law. This presented paper is dedicated to the theoretical foundations of public administration. In this context, the focus of our attention is public administration in terms of various defining criteria. In addition to domestic publications, our fundamental theoretical knowledge is also sourced from German professional public within the field of administrative science. The aim of this paper is not to create new knowledge, but to contribute to the general discussion about the importance of public administration institutions, not only in the conditions of Slovak Republic.

KEY WORDS: Political system, public administration, democracy, decentralisation

ÚVOD

Verejná správa je neustále predmetom rozličných diskusií. V rámci nich sa pýtame, prečo verejnú správu potrebujeme, v akom rozsahu ju potrebujeme, na akom mieste, a v akom čase. Rovnako sa môžeme pýtať, akú má mať formu a aké úlohy má v konečnom dôsledku plniť. To sú najzásadnejšie otázky, ktoré sa snaží vyriešiť zákonodarca každého demokratického a právneho štátu. Široká škála otázok zo sebou prináša ešte širšiu škálu prístupov k danej problematike. Je žiaduce upozorniť, že verejnú správu v našom ponímaní je potrebné chápať ako súčasť demokratického politického systému. Preto je demokratická verejná správa integrálnou súčasťou fungujúceho moderného politického systému. Stabilita tohto politického systému je potom závislá od kompatibility verejnej správy s demokratickými normami, inštitúciami a princípmi demokratického a právneho štátu. V nasledujúcich riadkoch sa preto usilujeme predostrieť len časť z možných prístupov, ktorých spoločným menovateľom je identifikácia univerzálnej definície verejnej správy pri zohľadnení nielen teoretických, ale aj praktických implikácií.

1 VEREJNÁ SPRÁVA Z POHĽADU ROZLIČNÝCH DEFINIČNÝCH KRITÉRIÍ

Významným ukazovateľom kvality verejnej správy v kontexte demokratického a právneho štátu je vzájomný vzťah medzi verejnou správou, resp. jej inštitúciami a organizáciami na jednej strane a občanmi štátu na strane druhej. Ak štát prostredníctvom verejnej správy načúva požiadavkám občanov, možno tento vzájomný vzťah hodnotiť pozitívne. Občan sa v tomto prípade stáva plnohodnotným partnerom štátu, ktorý je reprezentovaný orgánmi verejnej správy. V tomto kontexte však nemožno popierať význam vyššie spomínanej verejnej mienky na fungovanie verejnej správy. Vo všeobecnosti rovnako ako pri politickom systéme platí, že existencia verejnej správy v jej konkrétnej podobe je závislá na súhlasnom stanovisku verejnosti, teda občanov štátu. Objektívne preto možno verejnú správu spĺňajúcu tieto kritériá, klasifikovať ako demokratickú verejnú správu a navyiac, môžeme na ňu nazerať z viacerých uhlov pohľadu: ekonomického (Cibik, Meluš, 2019), manažérskeho (Mura, Vlacsekova, 2018), historicko – politického (Mikuš, 2018; Švikruha, 2018), priestorového (Brix, Švikruha, 2017), právneho (Mihálik, Šramel, 2019).

²⁹ Tento príspevok vznikol v rámci riešenia projektu KEGA č. 001UCM-4/2019 Dynamika premien verejnej správy v Slovenskej republike.

³⁰ FSV UCM v Trnave, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 91701 Trnava, jan.machyniak@ucm.sk

Verejná správa plní funkcie a úlohy, ktoré sú od seba vzájomne menej alebo v niektorých špecifických prípadoch viacej závislé. Z tohto pohľadu majú zreteľných adresátov a sú kompatibilné so zachovaním politického systému, so spájaním individuálnych a skupinových záujmov. Vo všeobecnosti môžeme teda povedať, že takto formulované úlohy a funkcie verejnej správy majú svoj politický a spoločenský význam (Grimmer, 2004).

Mnohí autori sa pokúšali verejnú správu popísať a primárnym cieľom sa stala snaha nájsť všeobecne platnú definíciu verejnej správy, ktorá by dokázala pokryť všetky relevantné postuláty fenoménu modernej spoločnosti (Forsthoff, 1973). Na margo uvedeného však možno konštatovať, že tento cieľ doposiaľ zostáva nenaplnený, keďže s rozvojom demokratickej spoločnosti sa posúvajú hranice verejnej správy za horizont doposiaľ zistených skutočností. Napriek tomu pokladáme za mimoriadne dôležité vymedziť niekoľko pokusov o vytvorenie definície, ktorá má ambíciu vysvetliť, čo v súčasnosti možno považovať za verejnú správu a naopak, čo za sféru pôsobenia verejnej správy označiť nemožno. Prvé popísanie verejnej správy sa vzťahuje k základnej podstate modernej spoločnosti – verejná správa je diferencovaná v sociálnych sférach konania funkčného systému (Münch, 1984). Ako taká je potom funkčným systémom vedľa iných dielčích systémov ako napr.: systém orientujúci sa na politiku, trhovo – hospodársky diferencovaný ekonomický systém, systém ochrany práva, vzdelávací systém a pod. Verejná správa v konfrontácii s vyššie uvedenými sférami pôsobenia stráca svoj špecifický charakter a preto o nej už nemôžeme hovoriť o modernej správe, ale musíme o nej hovoriť ako o post – modernej správe. Základnými funkciami verejnej správy je potom spolupôsobenie na alokácii spoločenských hodnôt, tovarov, služieb prostredníctvom záväzných rozhodnutí (Sharkansky, 1978). V tomto kontexte možno funkcie verejnej správy priradiť k piatim správnym odvetviam:³¹

- *Ordnungsverwaltung* – zahŕňa tie činnosti a inštitúcie, ktoré sú zodpovedné za uvádzanie zákonov do života a zároveň vynucujú ich dodržiavanie. Medzi ne zaraďujeme: políciu, colnú správu, inšpektoráty práce apod. Vo svojej podstate ide o klasické funkcie a činnosti, ktoré štát využíva na zabezpečenie vnútornej bezpečnosti.
- *Leistungsverwaltung* – predstavuje pre občanov a obyvateľov štátu obzvlášť významnú správnu oblasť. Prináša so sebou zákonné technické a personálne služby. Sú v nej zastúpené inštitúcie ako napr.: škôlky, školy, verejná doprava, dodávky energie a vody, plynu, odvoz odpadu, ale i sociálne služby agentúry sprostredkujúce prácu a pod.
- *Wirtschaftsverwaltung* – predstavuje tie orgány verejnej správy, ktoré sú zodpovedné za alokáciu a distribúciu verejných zdrojov. Vo všeobecnosti ide o daňové a finančné úrady a v neposlednom rade i napríklad o agentúry pre verejné obstarávanie.
- *Politische Verwaltung* – z uvedených bodov stojí politická správa najbližšie k politike. Zahŕňa prípady, kedy sa občan môže podieľať na spravovaní vecí verejných buď priamo – prostredníctvom referenda, ľudových iniciatív, petícií, alebo nepriamo – prostredníctvom realizácie zastupiteľského princípu spravovania demokratickej spoločnosti. Príkladom môže byť centrálna vláda, prípadne kreácia regionálnych a miestnych parlamentov.
- *Organisationsverwaltung* – predstavuje celkové riadenie vo verejnej správe, týka sa predovšetkým personálnych otázok, platových podmienok zamestnancov štátnej správy, školenia, organizačného vývoja a pod. (*Träger der öffentlichen Verwaltung*, 2013).

Odborné kruhy venujú zvýšenú pozornosť verejnej správe v kontexte politického procesu. V tejto súvislosti zdôrazňujú, že verejná správa, verejné organizácie a ich rozliční spolupracovníci (tretí sektor), zohrávajú vo všetkých fázach politického procesu dôležitú, ak nie rozhodujúcu úlohu. Vo všeobecnosti ich môžeme právom označiť za najdôležitejších aktérov vo všetkých fázach verejného - politického cyklu. Samotná štruktúra a procesy vo verejnej správe sú dôležitými faktormi vplývajúcimi na konečný obsah a výsledky politických procesov a konania štátu. Problémy nie sú tak výlučne formulované prostredníctvom politiky, ale sú formulované profesionálnymi spolupracovníkmi (ich záujmami) verejnej správy a presadzované v každodennom režime. V tomto smere hovoríme o politickej vs. byrokratickej Aggendasetting. Evidentne tak verejná správa (najmä vo forme ústrednej štátnej správy) zohráva rozličné role nielen v rámci formulácie politiky, ale taktiež v procese tvorby, vyjednávania a výberu politických alternatív. Možno dodať, že aj pri realizácii politických programov

³¹Uvedené správne odvetvia sme sa rozhodli ponechať v pôvodnom jazyku, nakoľko v slovenskom jazyku nemožno nájsť ekvivalenty, ktoré by plnohodnotne nahradili uvedené termíny bez toho, aby to vyvolalo terminologickú nepresnosť.

disponuje verejná správa významnou paletou činností – v tomto kontexte sa hovorí o tzv. street – level – bureaucrats, čo znamená, že jednotlivé politické programy sú rozlične interpretované a implementované, ako boli pôvodne zamýšľané. Platí teda, že cez verejnú správu možno sledovať úspechy a neúspechy politických programov, resp. definovať a evaluovať, či disponujeme relevantnými údajmi, ktoré môžeme následne analyzovať a interpretovať (Jörg, Werner, 2009). Je teda zrejmé, že verejná správa zohráva v procese tvorby verejnej politiky rozhodujúcu úlohu.

Vo všeobecnosti možno teda povedať, že na samotný pojem verejná správa (v kontexte snahy jeho definičného vymedzenia) možno nazerať z rozličných uhľov pohľadu. Túto skutočnosť podporuje i fakt, že teória verejnej správy rozlišuje správu (verejnú správu) v organizačnom, formálnom a materiálnom zmysle (Hilgers, 2008). Ak hovoríme o verejnej správe v *organizačnom* zmysle máme na mysli predovšetkým správny aparát, resp. inštitúcie zabezpečujúce výkon správnych úloh vo všetkých oblastiach spravovania vecí verejných. V tomto prípade pôjde o ministerstvá, finančné úrady, obecné zastupiteľstvá, dokonca sem patrí i parlament ako orgán reprezentujúci vôľu ľudu (Fašanok, 2012). Správa vo formálnom zmysle je považovaná za spoločnú vykonávanú činnosť správnych orgánov, bez pohľadu nato, či má obsahovú (materiálnu) správnu povahu alebo nie (Bernsmann, Gatzweiler, 2008). Medzi príklady (ne)správnej činnosti zaraďujeme napr.: výnosy rokovaní obecných rád, vyhotovenie zákonov prezidentom, príprava vypracovanie a výkon zákonov. Ponímanie verejnej správy vo *formálnom* zmysle nie je ani tak zamerané na činnosť, ako na inštitúcie, ktorým je zverená pôsobnosť a právomoc riešiť verejné úlohy a to za predpokladu, že nie sú zverené parlamentu alebo súdom (Briška a kol., 2010). Pod správou v *materiálnom* slova zmysle rozumieme predovšetkým všetku štátnu činnosť, ktorá je založená na uskutočňovaní správnej činnosti. Príkladmi materiálneho ponímania verejnej správy sú napríklad výnosy daňových opatrení, udelenie stavebného povolenia, prípadne vyhotovenie cestovného pasu. Paleta pôsobenia verejnej správy je však široká natolko, že sa môžeme pohybovať v hraniciach od odvozu komunálneho odpadu až po uväznenie zločincov (Fašanok, 2012).

Na prvý pohľad by sa mohlo zdať, že materiálne a formálne vymedzenie správy sa navzájom kryjú. Zatiaľ čo v materiálnom zmysle rozhodujúcim kritériom je druh činnosti (rôzne formy spravovania), ktorá nie je výlučne vlastná len správnym úradom, ale ju môžu vykonávať aj iné verejné alebo neverejné inštitúcie, vo formálnom zmysle správy je rozhodujúcim kritériom práve povaha inštitúcie a úlohy, ktoré má v rámci inštitucionálnej delby práce plniť (Adamcová, 2010). Z vyššie uvedeného vyplýva, že verejná správa je tak činnosťou nielen štátnych, ale i samosprávnych a iných verejnoprávných orgánov. Na tomto mieste je potrebné upozorniť, že v tomto zmysle nie je svojím obsahom ani činnosťou zákonodarnou a ani súdnou (Bruhl, 2006). Zjednodušene tak môžeme povedať, že tvorí jadro výkonnej moci. Kolektív autorov okolo M. Potúčka dopĺňa, že „verejná správa v materiálnom poňatí je činnosťou riadenou a riadiacou, aj keď o povahe tohto riadenia sa oddávna vedú teoretické i praktické spory, ktoré svojou zložitosťou odrážajú zložitosť verejnej správy“ (Potúček a kol., 2005, s. 133). Tento terminologický chaos (materiálne vs. formálne vnímanie správy) sa snaží pragmatickým spôsobom vysvetliť D. Hendrych (1996, s. 211), ktorý uvádza nasledovný príklad: „Parlamenty pri schvaľovaní štátneho rozpočtu, pri kontrole jeho realizácie a pri schvaľovaní štátneho záverečného účtu nevykonávajú zákonodarnú činnosť v zmysle tvorby zákonov, ale robia opatrenia, ktoré môžeme kvalifikovať ako správnu činnosť.“

V podobnom duchu možno rozlišovať negatívne a pozitívne vnímanie verejnej správy z pohľadu jej definičného vymedzenia. Vo všeobecnosti platí, že doposiaľ neexistuje univerzálna definícia verejnej správy, no v dejinách správnej vedy sa objavilo niekoľko pokusov, ktoré minimálne poukázali na niektoré hranice vyplývajúce z vymedzenia pojmu „správa“. Snáď najznámejším pokusom o definičné vymedzenie v negatívnom zmysle je práve definícia od Otta Mayera, ktorú svetu predstavil v publikácii „*Deutsches Verwaltungsrecht*“ v roku 1895. Podľa autora, verejná správa predstavuje takú činnosť štátu (a iných nositeľov verejného práva), ktorá nie je výlučne ani zákonodarná, ani súdna alebo výkonná (Mayer, 1985). Táto definícia si však vyslúžila početnú kritiku a to najmä z dôvodu, že autor v nej opisuje len to, čo správou nie je. Vyhyba sa tak odpovedi, čo možno chápať pod pojmom správa (verejná správa).

V tomto kontexte W. Kirk (2004) na margo negatívneho pojmového vymedzenia píše, že uvedená definícia je:

- nanajvýš problematická, pretože do exekutívy patrí činnosť vlády, verejná doprava, hospodárska činnosť štátu,
- pojmy zákonodarstvo a súdnictvo nie sú pevne stanovené,
- ide o prekrývanie kompetencií,
- negatívna definícia nemá dostatočnú výpovednú hodnotu.

V pozitívnom definičnom zmysle možno správu vymedziť ako plnohodnotné plánované konanie štátu na základe určitého poriadku, ktoré je zamerané na plnenie verejných úloh (Wolf, Bachof, 1974). Tento definičný pokus je však vysoko abstraktný a len veľmi ťažko zrozumiteľný (Peine, 2011). Napriek tomu možno vyvodiť záver, že takto vnímaná verejná správa sa vyznačuje: sociálnou konštrukciou, orientáciou na verejné záujmy, do budúcnosti aktívnou tvorbou riadenia, konkrétnymi opatreniami regulácie jednotlivých prípadov a uskutočňovaním rozličných zámerov (Maurer, 2002).

Ústavný právnik J. Chovanec (2009) upozorňuje, že definíciu verejnej správy je možné odvodiť od politických práv občana a to konkrétne od ústavou zakotveného práva občanov účasti na správe vecí verejných. V tomto kontexte je tak zvýraznená aktívna občianska participácia, resp. účasť občanov na vykonávaní činností, či už priamo alebo sprostredkované, na spravovaní vlastných záležitostí a vo verejnom záujme.

Ďalej verejnú správu možno vymedziť v tzv. organizačnom a funkčnom poňatí. Ch. Reichard (1987) zdôrazňuje, že obe sú vo vzájomnom úzkom vzťahu. Organizovaný svet moderny sa totiž vyznačuje vysokým stupňom formalizácie. To obzvlášť platí aj pre verejnú správu. Preto v prípade organizačného poňatia verejnú správu predstavuje predovšetkým štát, ktorý je reprezentovaný vlastnými volenými i nevolenými orgánmi a súčasne správu vykonávajú verejnoprávne subjekty ako nositelia verejnej moci (Škultéty, 2008 a König, 2008). V rámci funkčného poňatia verejnú správu vymedzujeme predovšetkým ako „rozhodovacia činnosť vykonávanú na to zmocnenými a určenými orgánmi na základe zákona, v rozsahu prikázanej pôsobnosti a právomoci a zameranú na zabezpečenie správy verejných vecí“ (Kosorín, 1999. s. 10). Na tomto mieste je potrebné zdôrazniť, že za verejnú správu možno pokladať len takú správu, ktorej primárnym cieľom je správa vecí verejných³² a jej výkon je výlučne vo verejnom záujme (Machajová a kol., 2007).

Pre zhrnutie funkčného poňatia verejnej správy možno konštatovať, že „ide o výkonnú činnosť štátu ako základného verejnoprávneho subjektu, zabezpečovanú prostredníctvom jeho orgánov, ako aj výkonnú činnosť ďalších verejnoprávných subjektov pri spravovaní verejných záležitostí“ (Škultéty, 2008, s. 23). Z vyššie uvedeného vyplýva, že verejná správa je realizovaná predovšetkým v rámci exekutívnej zložky moci. V žiadnom prípade nie je tým druhom činnosti štátu, ktorá je legislatívna a súdna (Peine, 2008). Je nanajvýš nevyhnutné si uvedomiť, že ak hovoríme o verejnej správe, tak v zásade máme na mysli takú činnosť, ktorá má charakter štátneho donútenia a je uskutočňovaná v hraniciach zákonných pravidiel, t.j. vychádzajúcich z ústavy a ostatných zákonov demokratického a právneho štátu (Bruhl, 2006). Možno tak dodať, že verejná správa nie je preto bezprostredne zodpovedná výlučne ľudu ako suverénovi moci, ale je aj zodpovedná právu a zákonom.

Z pohľadu vyššie definovaného verejného záujmu možno verejnú správu označiť za plánovanú činnosť - subjekty, ktoré ju vykonávajú, realizujú verejnú správu ako právom uloženú povinnosť. Vo svojej podstate ide teda o moc, ktorá umožňuje autoritatívne rozhodovanie o právach a v konečnom dôsledku o povinnostiach iných subjektov (Kráľ, Kačík, 2001). Na tomto mieste je potrebné upozorniť, že je nevyhnutné za každých okolností rozlišovať verejnú a súkromnú sféru. Základným rozdielom medzi súkromnou a verejnou sférou je fakt, že zatiaľ čo privátna sféra spravuje výlučne svoje vlastné (súkromné) záležitosti, verejná sféra spravuje záležitosti, ktoré sú predmetom verejného blaha (Steinborn, 2009). Elementárny rozdiel medzi verejnou a súkromnou sférou tak možno badať v tom, že pokiaľ súkromnoprávne subjekty môžu plniť a obyčajne i plnia súkromné i verejné účely súčasne, verejnoprávne subjekty sú oprávnené plniť výlučne účely verejné. Veľmi jednoducho povedané: „plnenie súkromného účelu verejnoprávnym subjektom je nezlučiteľné s jeho verejným statusom a predstavuje patologickú situáciu zneužitia verejnej moci k osobnému prospechu.“ (Skovajsa, Hohnalová, 2010, s. 80).

³²Správe vecí verejných sa z rozličných uhľov pohľadu venuje nemecký autor Dr. Hans – Jürgen Papier (1997, v odbornej publikácii, ktorá nesie názov *Recht der Öffentlichen Sachen*).

ZÁVER

Záverom možno konštatovať, že nielen z teoretického, ale aj praktického hľadiska patrí verejná správa k oblastiam, ktoré sa tešia výraznej miere pozornosti zo strany odborníkov z oblasti práva, ekonómie, politológie, manažmentu, sociológie a pod. Táto skutočnosť je viditeľná najmä v kontexte existencie rozličných prístupov nielen k samotnému vymedzeniu verejnej správy, ale aj praktických skúseností s výkonom verejnej správy ako praktickej činnosti. Je potrebné si uvedomiť, že samotná verejná správa (štruktúra, model, základné princípy a úlohy) je determinovaná dynamickým vývojom spoločnosti moderného a demokratického štátu, ktorý je vnímaný predovšetkým ako nástroj služby, ktorého výstupy smerujú ku konečnému adresátovi – občanovi. Napriek existencii nespočetného množstva prístupov pokladáme za nevyhnutné neustále hľadať nové možnosti identifikácie tzv. univerzálnej definície verejnej správy a reflektovať tak aktuálne a neustále sa meniace podmienky, v ktorých sa verejná správa zákonite pohybuje.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- ADAMCOVÁ, M. 2010. *Teoretické a praktické dimenzie tvorby verejnej politiky*. In *Teória a prax verejnej politiky*. Banská Bystrica: Bratia Sabovci, s. r. o., 2010. 282 s. ISBN 978-80-557-0045-8.
- BERNSMANN, K.–GATZWEILER, N. 2008. *Verteidigung bei Korruptionsfällen*. Heidelberg: Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH, 2008. ISBN 979-3-8114-3363-2.
- BIRD, R. M. – EBEL, R. D. 2014. *Fiscal Fragmentation in Decentralized Countries: Subsidiarity, Solidarity and Asymmetry*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2014. 440 p. ISBN 9781781007617.
- BRIŠKA A KOL. 2010. *Teória a prax verejnej politiky*. Banská Bystrica, Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici. Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, 2010. 282 s. ISBN 978-80-557-0045-8.
- BRIX, R. – ŠVIKRUHA, M. 2017. Impact of Small Municipalities on Local Public Services in Slovakia. In *Public Economics and Administration 2017*. Ostrava: VŠB – Technical University in Ostrava, 2017. pp. 36-42. ISBN 978-80-248-4131-1.
- BRUHL, R. 2006. *Verwaltungsrecht für die Fallbearbeitung. Praktische Anleitungen zum Erwerbprüfungs relevanter Kenntnisse und Fertigkeiten. 7. Auflage*. Stuttgart: Deutscher Gemeindeverlag, 2006. ISBN 978-3-555-01380-0.
- CÍBIK, L – MELUŠ, M. 2019. Fiscal decentralization in the Slovak Republic: Revenues and expenditures. In *Lex Localis*, roč. 17, no. 3, 2019, pp. 697-720. ISSN 1581-5374.
- FAŠANOK, M. 2012. *Öffentliche Verwaltung. Kommunikation in der Deutschen Sprache*. Trenčín: Trenčianska Univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne, 2012. 97 s. ISBN 978-80-8075-542-3.
- FORSTHOFF, E. 1973. *Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts*. In Forsthoff, E. - Münch, I. – Schick, W. (Hrsg.): *Verfassungsrechtliche Grenzen einer Reform des öffentlichen Dienstrechts*. Baden – Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1973. 746 s. ISBN 978-3789000744.
- GRIMMER, K. 2004. *Öffentliche Verwaltung in Deutschland. Eine problemorientierte Einführung. Lehrbuch. 1. Auflage*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004. ISBN 3-531-14510-X.
- HENDRYCH, D. 2009. *Správnivěda. Teorie veřejné správy. 3. Aktualizované vydání*. Praha: Wolters Kluwer, 2009. 231 s. ISBN 978-80-7357-458-1.
- HILGERS, D. 2008. *Performance Management. Leistungverfassung und Leistungssteuerung in Unternehmen und öffentlichen Verwaltungen*. Wiesbaden: Betriebswirtschaftlicher Verlag Dr. Th. Gabler, 2008. ISBN 978-3-8349-0932-9.
- CHOVANEC, J. 2009. *Moderná slovenská štátnosť*. Bratislava: Vydavateľstvo Procom, 2009. 416 s. ISBN 978-80-85717-22-8.
- JÖRG, B. – WERNER, J. 2009. *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. 2., völligüberarbeitete Auflage*. Wiesbaden: Vs. Verlag für Sozialwissenschaften, 2009. ISBN 978-3-531-16172-3.

- KIRK, W. 2004. *Die öffentliche Verwaltung der Bundesrepublik Deutschland auf dem Weg zum Verwaltungsbetrieb. Band 1: Grundsätze, Chancen und Risiken des Veränderungsprozess*. Essen: Impressen, 2004. ISBN 3-8311-3250-X.
- KOSORÍN, F. 1999. *Teória a prax verejnej správy*. Bratislava: Ekonóm, 1999. 231 s. ISBN 80-225-1696-1.
- KÖNIG, K. 2008. *Moderne öffentliche Verwaltung. Studium der Verwaltungswissenschaft*. Berlin: Duncker & Humblot, 2008. 1032 s. ISBN 978-3-428-12930-0.
- KRÁL, J. – KAČÍK, E. 2001. *Komparatívne štátne právo Veľkej Británie, USA, Nemecka, Francúzska a verejná správa*. Trnava: Univerzita Sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2001. 110 s. ISBN 80-89034-05-5.
- MACHAJOVÁ, J. A KOL. 2007. *Všeobecné správne právo. I. vydanie*. Bratislava: Poradca podnikateľa, 2007. 501 s. ISBN 978-80-88931-71-3.
- MAURER, H. 2002. *Allgemeines Verwaltungsrecht. 14 überarbeitete und ergänzte Auflage*. Heidelberg: Verlag C. H. Beck, 2002. s. 855. ISBN 978-3406498145.
- MAYER, O. 1895. *Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. 1*. Leipzig: Dunker und Humboldt, 1895. ISBN neuvedené.
- MIHÁLIK, J. – ŠRAMEL, B. 2019. Constitutional and Legal Foundations for Local Self – Government Law – making: Does the Slovak Republic Need More Precise Legal Regulation. In *Lex Localis*, roč. 17, no. 3, 2019, pp. 393-415. ISSN 1581-5374.
- MIKUŠ, D. 2018. Transformačné procesy v krajinách Vyšehradskej skupiny. In *Transformácia a premeny politických systémov v krajinách Vyšehradskej skupiny*. Bratislava: Vydavateľstvo a tlač – IRIS, 20108. s. 27-47. ISBN 978-80-8200-031-6.
- MURA, L. - VLACSEKOVÁ, D. 2018. Motivation of public employees: case study of Slovak teaching and professional staff. In *Administratie si Management Public*, (31), pp. 67-80, ISSN 1583-9583.
- PAPIER, H.J. 1998. *Recht der öffentlichen Sachen. 3. Auflage*. Berlin: de Gruyter, 1998. 176 s. ISBN 3-11015341-6.
- PEINE, F. J. 2008. *Allgemeines Verwaltungsrecht. 9. Auflage*. Heidelberg: Verlagsgruppe Huthig Jehle Rehm GmbH, 2008. 359 s. ISBN 978-3-8114-8181-7.
- PEINE, F. J. 2011. *Algemeines Verwaltungsrecht. 10. Auflage*. Heidelberg: C. F. Müller, 2011. 359 s. ISBN 978-3-8114-9780-1.
- POTŮČEK, M. A KOL. 2005. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005. 399 s. ISBN 80-86429-50-4.
- REICHARD, CH. 1987. *Betriebswirtschaftslehre der öffentlichen Verwaltung, 2. Auflage*. Berlin und New York, 1987. 148 s. ISBN neuvedené.
- SHARKANSKY, I. 1978. *Public Administration: Policy – making in Government Agencies*. Chicago: Markham Published, 1978. 307 s. ISBN 978-0841030268.
- SKOVAJSA, M. A KOL. 2010. *Občanský sektor. Organizovaná občanská společnost v České republice*. Praha: Portál, 2010. 376 s. ISBN 978-80-7367-681-0.
- STEINBORN, O. 2009. *Verwaltungstechnik Bund. 2. Ausgabe*. Berlin: Verwaltungsakademie Berlin, 2009. ISBN 978-3-938582-44-2.
- ŠKULTÉTY, P. 2008. *Verejná správa a správne právo*. Bratislava: Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 2008. 201 s. ISBN 978-80-224-1023-6.
- ŠVIKRUHA, M. 2018. Vývoj a podoba územnej samosprávy v krajinách Vyšehradskej skupiny. In *Transformácia a premeny politických systémov v krajinách Vyšehradskej skupiny*. Bratislava: Vydavateľstvo a tlač – IRIS, 20108. s. 191-217. ISBN 978-80-8200-031-6.
- WOLF, H., - BACHOF, O. 1974. *Verwaltungsrecht. I. Auflage*. München, 1974. ISBN neuvedené.

HISTÓRIA OBČIANSKEHO ZDRUŽOVANIA A JEHO SÚČASNÝ VÝVOJ V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY³³

PhDr. León Richvalský, PhD.³⁴

Abstract

Associating is one of the basic manifestations of human behavior, and is present in each society. However, in a modern society, civic associations should not only cover a wide range of civic interests, strengthen interpersonal relationships, provide a platform for self-realization and presentation of ideas, but also help those in need and provide services, which are not provided by government. Citizens should swiftly respond to current situation, and initiate the creation of civic associations in the field that is necessary at the moment. This also applies to society-wide situation in the given period, as a civic association is not only an assembly of citizens with the same hobbies, but can also be a platform for providing assistance in the legal sphere, minority issues or human rights. In our paper we will describe the history and tradition of civic associating in the territory of Slovak Republic, as well as evaluate its current development according to creation of civic associations in the democratic conditions of past 29 years.

KEY WORDS: Associations, civic assembly, society, history, fellowship

ÚVOD

Združovanie občanov je fenomén starší ako samotné občianstvo, štát, či dokonca jazyk alebo písmo. V týchto dobách malo združovanie pragmatický charakter a plnilo najmä ochrannú funkciu, z hľadiska hroziaceho fyzického nebezpečenstva. Spoločenský vývoj priniesol transformáciu spôsobu života, ľudia sa začali organizovať do čoraz väčších a funkčnejších spoločenstiev, čo zmenilo aj spôsob nazerania na samotné združovanie. To s vymiznutím bezprostredných fyzických hrozieb neustúpilo, ba naopak rozvíjalo sa na nových a hlbších úrovniach. Túto črtu ľudskej povahy pozorovali učenici dávno pred našim letopočtom, čoho dôkazom je napríklad dielo Aristotela, v ktorom človeka označil za spoločenského tvora, *zoon politikon*. Združovanie bolo teda vnímané nie len ako obranný a zastrašujúci prostriedok, ale aj ako nástroj na uľahčenie života v rámci veľkej spoločnosti a dosahovanie ekonomických a politických cieľov.

Občianske združovanie bolo právne zastrešené už v rímskom práve, čo je dôkazom o význame tejto spoločenskej aktivity. Tieto združenia sa v právnych dokumentoch nazývali korporáciami, pod ktoré spadali okrem štátu a jednotlivých obcí aj občianske spolky. Rímske právo taktiež poznalo dobročinné združenia, predchodcov dnešných nadácií. Korporácie mali zákonom stanovené práva a povinnosti, minimálne troch členov a vlastné statuty. (Gajdošová, 2019) Pôvodne sa vznik týchto korporácií a občianskych spolkov nereguloval, postupom času sa však spolky s protištátnym alebo nemravným zameraním rušili a zakladanie nových muselo byť štátom povolené. Rímske korporácie mali obmedzenie na úrovni prirodzených ľudských práv, čo v praxi znamenalo, že nemohli získať napríklad rodinné práva a právomoci. Ako Gajdošová ďalej uvádza, v neskoršom období rímskeho práva však získali korporácie dedičské práva, ako aj právo prijímať dary. Korporácie fungovali spôsobom veľmi podobným súčasnemu modelu, využívali valné zhromaždenie, poznali pozíciu predsedu a konateľa. Jednotliví členovia neručili za prípadné záväzky danej korporácie, ich členstvo bolo dobrovoľné a v prípade ich rozpustenia alebo rozídenia sa daná korporácia zaničila. Ako konkrétne príklady korporácií s charakterom občianskych spolkov z tejto doby môžeme uviesť rozličné profesijné združenia (cechy), dobročinné spolky ako starobince a chudobince, alebo kultové spolky, napr. pohrebné spolky.

³³ Tento príspevok bol vytvorený v rámci projektu „Dynamika vývoja občianskych združení na Slovensku so zameraním na okres Piešťany.“ s poradovým číslom FPPV-46-2020. Projekt bol financovaný z Fondu pre podporu výskumu Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave.

³⁴ FSV UCM v Trnave, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 91701 Trnava, leon.richvalsky@gmail.com

1 HISTÓRIA ZDRUŽOVANIA NA ÚZEMÍ DNEŠNEJ SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najznámejšou formou združovania sa v stredoveku boli v našich podmienkach bratstvá, korporácie náboženského charakteru, a cechy, združenia remeselníkov a obchodníkov. Bratstvá mali charakter vzájomnej pomoci, vzdelávania a obrany členských záujmov. Najčastejšími na našom území boli v štrnástom storočí bratstvá farárov, baníkov a vzdelancov. (Dudeková, 1998) Nebolo výnimkou, že bratstvo malo tzv. bratskú pokladnicu, ktorá pozostávala z členských príspevkov a slúžila na pomoc členom v núdzi. Cechy mali charakter oficiálnych profesijných združení, ktoré svojich členov zastupovali aj pred zákonom a tlmočili ich požiadavky. Cechy mali veľký vplyv na vtedajší hospodársky rozvoj, mali samosprávnú štruktúru a vlastné stanovy. Cechy najbližšie pripomínali funkciu dnešných profesijných komôr s povinným členstvom. 18. storočie prinieslo rozmach tzv. učených spoločností, ktoré zakladali najčastejšie kňazi a vzdelanci, a okrem osvetových aktivít mnohé vydávali aj časopisy. Najznámejšou učenou spoločnosťou je Slovenské učené tovarišstvo, ktoré podporovalo kodifikačné snahy Antona Bernoláka a združovalo až 450 členov.

V 19. storočí sa na našom území začali vytvárať meštianske spolky, ktoré boli ovplyvnené najmä myšlienkami liberalizmu a nacionalizmu šíriacimi sa po vtedajšej Európe. Spolky sa pod vplyvom týchto ideí postupne menili a do popredia sa nedávala profesia či remeslo, ale národná príslušnosť. (Mannová, 1990) So spomínanými myšlienkami sa po Európe šírila aj vlna národnej emancipácie, ktorá mala útočisko práve v týchto združeniach. Najvýznamnejším spolkom bol Tatrín, ktorý vydavateľskou činnosťou podporoval slovenčinu Ľudovíta Štúra a prispel tým k jej kodifikácii. Nemenej dôležitou bola hospodárska emancipácia, ktorá sa rozvinula vďaka občianskym aktivitám Samuela Jurkoviča. V roku 1845 založil v Sobotišti svojpomocný „Hospodársky čili gazdovský ústav“, čím ako prvý v kontinentálnej Európe vytvoril organizáciu družstevného typu

Počas tzv. Bachovho absolutizmu, ktorý bol nastolený po revolúcii v rokoch 1848 – 1849, boli združovanie aj činnosť spolkov obmedzené. Štát vykonával dozor nad ich aktivitou, každý vznikajúci spolok sa musel registrovať a predložiť svoje stanovy, neskôr aj výročné správy o činnosti a aktivitách. Pod najprísnejším dohľadom boli samozrejme združenia a spolky, ktoré nejakým spôsobom zasahovali do sféry politiky a národných otázok. Ako uvádza Gajdošová (2019), spolky so zameraním dobročinným, osvetovým, kultúrnym, hospodárskym alebo vedeckým nemali obmedzenú činnosť a v druhej polovici 19. storočia boli naopak veľmi početné. Snahy o združovanie aj vo veciach národného charakteru neoslablo a viedlo ku vzniku Matice slovenskej, celonárodnej kultúrnej a osvetovej inštitúcie Slovákov. Prvé valné zhromaždenie sa uskutočnilo v roku 1863, avšak už v roku 1875, po dvanástich rokoch aktivity bola Matica slovenská zrušená. Príčinou bola najmä silná maďarizácia, ktorá na našom území prebiehala po Rakúsko – Uhorskom vyrovnaní v roku 1867. Združovanie v spolkoch prechádzalo záverom 19. storočia čoraz podrobnejšími právnymi úpravami. Štát do nich zasahoval prostredníctvom ministerstva vnútra, rozhodovaciu úlohu mali však aj samosprávne orgány, na miestnej a župnej úrovni. V tej dobe existovala nedokonalosť v zákone, pomocou ktorej mohli dočasne fungovať aj vtedy nežiadúce spolky. Zákon mal zakomponovanú poisťku voči nečinnosti orgánov, ktorá umožňovala spolku fungovať po 40 dňoch od doručenia žiadosti a stanov ministerstvu vnútra až do dňa jeho rozhodnutia. Žiadosť mohli spolky posilať opakovane, a tým pádom s prestávkami legálne fungovať. V období pred začiatkom Prvej svetovej vojny v roku 1914 bolo predsedníctvom vlády vydané nariadenie, ktoré zakázalo vytváranie nových spolkov a prechod existujúcich pod policajný dozor. Nariadenie sa primárne realizovalo v krajoch najviac obývaných národnosťami, avšak rozšírilo sa na celé Uhorsko. (Dudeková, 1998)

Spoločný štát Čechov a Slovákov, ktorý vznikol po prvej svetovej vojne, bol ideám slobody a združovania naklonený a tieto práva zakotvoval priamo vo svojej Ústave. V rámci právneho poriadku prebehla tzv. recepcia rakúskych a uhorských zákonov, vznik občianskych spolkov teda stále upravoval zákon z roku 1867, konkrétne rakúsky zákon č. 134/1867 r.z. (Mannová, 1990) Napriek tomu bola spolková činnosť aj sloboda združovania na neporovnateľne vyššej úrovni, keďže z recipovaných predpisov boli odstránené nedemokratické prvky. Jediné obmedzenie existovalo pre cudzincov, ktorí museli mať povolenie od vlády a mohli byť členmi len v literárnych a vzdelávacích spolkoch. Spolky mohli mať národnostný aj politický charakter, samozrejme ak neboli protištátného zamerania. Zaujímavosťou z tohto obdobia je, že spolky chovateľov poštových holubov spadali spolu so streleckými spolkami pod osobitný režim a museli podávať pravidelné hlásenia na svoj Ústredný zväz, ktorý ich potom predkladal ministerstvu vnútra.

Situácia sa diametrálne zmenila počas vojnovnej Slovenskej republiky, pred prijatím ústavy v roku 1939 nazvanej Slovenský štát. Druhá svetová vojna a obdobie pred ňou prebudili v Európe totalitné ideológie, ktoré stáli aj za vznikom tohto štátneho útvaru na našom území. Občianske slobody boli obmedzené, vedúcu pozíciu v štáte prebrala Hlinkova slovenská ľudová strana a mnohé spolky a združenia boli rozpustené, odborové organizácie zlúčené do Slovenskej pracujúcej pospolitosti. Len v Bratislave klesol počet spolkov z necelých 700 na 276. (Dudeková, 1998) Koniec Druhej svetovej vojny však znamenal aj koniec týchto pomerov a štátneho zriadenia. Mnohé spolky boli rozpustené a ostatné mali povinnosť do šiestich mesiacov odstrániť zo stanov fašistické, protidemokraticke a protiľudové časti, na čo dohliadalo Povereníctvo Slovenskej národnej rady pre veci vnútorné. Naopak spolky, ktoré boli zrušené počas tzv. Slovenského štátu, mohli nanovo pokračovať v činnosti a podľa možnosti im bol navrátený zhabaný majetok. Na rozdiel od Demokratickej strany, ktorá trvala na apolitickosti občianskeho združovania, mali komunisti predstavu organizovania týchto spolkov do Národného frontu, čo sa im nakoniec aj vďaka stúpajúcej popularite podarilo presadiť. (Gajdošová, 2019) Jednotnú právnu úpravu dostali aj profesijné odbory, ktoré sa transformovali na Revolučné odborové hnutie.

Po víťazstve komunistickej strany v roku 1948 sa zmenil náhľad na občianske aj politické práva, ktoré museli byť v súlade so záujmami pracujúcich. To sa týkalo aj základných občianskych práv a slobôd, a aj v prípade zhromažďovania alebo slobody tlače o naplnení záujmu pracujúcich rozhodovali výhradne komunistické orgány. Štátne a kolektívne záujmy mali prednosť pred záujmami a slobodou jednotlivcov, čo bolo najväčšou zmenou a zároveň základnou črtou tohto režimu. (Mannová, 1991) Podporované boli výhradne spolky podporujúce výstavbu socializmu, politické spolky boli rozpustené a rovnako sa rozpustili aj spolky ktoré odmietli svoje centralizovanie pod masové spoločenské organizácie. (Takouto organizáciou bol napríklad Komsomol, pod ktorý sa podradili všetky mládežnícke spolky.) Spolky mohli vznikať len s povolením štátu, museli spĺňať vyššie spomínané pravidlá a byť centrálné riadené vyššou organizáciou. Z tohto hľadiska preto nemôžeme hovoriť o slobodnom občianskom združovaní v pravom slozmysle, ale len o združovaní na základe štátom vytvorenej a kontrolovanej platformy. Tieto zmeny boli zákonne zastrešené Ústavou z 9. mája 1948 a zákonom č. 68/1951 Zb. o dobrovoľných organizáciách a zhromaždeniach. (Mannová, 1991) Občianske združovanie bolo však v tejto podobe štátom podporované, masové spoločenské organizácie pokrývali všetky záujmy a vekové kategórie. Ich úlohou bolo samozrejme zvyšovanie pocitu kolektívnej spolupatričnosti a utužovanie socialistických myšlienok, ktoré prebiehalo od detstva formou Socialistického zväzu mládeže, počas produktívneho života formou Revolučného odborového hnutia a vo voľnom čase napr. prostredníctvom Zväzu československo-sovietského priateľstva.

Združovanie mimo štátnych platforiem bolo nepripustné, rovnako aj združovanie za účelom riešenia politických a spoločenských problémov, ktoré by sme dnes nazvali think-tankmi. Tieto fungovali výhradne v ilegalite. Ich členovia boli nazývaní disidenti, často udržiavali pasívny alebo aktívny kontakt so zahraničím a získané informácie a novinky širili nelegálnou nízkonákladovou domácou tlačou, tzv. samizdatmi. (Horváth, Machyniak, 2018) Situácia v tejto podobe s určitými menšími obmenami fungovala až do transformácie režimu z totalitného na demokratický, teda do roku 1989.

2 OBČIANSKE ZDRUŽOVANIE V MODERNEJ SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Vzniku samostatnej Slovenskej republiky predchádzalo krátke obdobie Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, ktorá však už fungovala na rovnakom demokratickom princípe. Spoločná ústava bola zbavená článkov o ústrednom postavení komunistickej strany, budovanie socializmu a záujmy pracujúcich sa spätne transformovali na ochranu práv a slobôd každého jednotlivca. (Brix, Machyniak, 2015) To samozrejme zasiahlo aj občianske združovanie, ktoré už nemuselo fungovať na centralizovanom a štátom organizovanom princípe masových spoločenských organizácií, ale na základe občianskej vôle.

Občianske slobody spolu so združovaním sú v Ústave Slovenskej republiky zaručené v treťom oddieli druhej hlavy, presnejšie v článku 29., ktorý stanovuje:

„(1) Právo slobodne sa združovať sa zaručuje. Každý má právo spolu s inými sa združovať v spolkoch, spoločnostiach alebo iných združeniach.“

(2) *Občania majú právo zakladať politické strany a politické hnutia a združovať sa v nich.*

(3) *Výkon práv podľa odsekov 1 a 2 možno obmedziť len v prípadoch ustanovených zákonom, ak je to v demokratickej spoločnosti nevyhnuté pre bezpečnosť štátu, na ochranu verejného poriadku, predchádzanie trestným činom alebo na ochranu práv a slobôd iných.*

(4) *Politické strany a politické hnutia, ako aj spolky, spoločnosti alebo iné združenia sú oddelené od štátu.*“ (Ústava SR, 2019)

Bližšie podmienky určuje Zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov, prijatý počas spomínanej ČSFR, naposledy novelizovaný v roku 2019. V súčasnosti majú fyzické osoby možnosť združovať sa v združeniach, politických stranách a hnutiach a odborových organizáciách. Právo združovať sa majú aj osoby so zdravotným postihnutím, deti a dokonca aj osoby s obmedzením spôsobilosti – aj keď v tomto prípade môžu stanovy daného združenia určiť upresňujúce podmienky. (Gajdošová, 2019) Združovať sa samozrejme môžu aj osoby právnické.

V rámci nášho článku sme vybrali občianske združenia ako názorný ukazateľ vývoja občianskeho združovania na Slovensku, keďže ich založenie je iniciované občanmi bez politických alebo profesijných cieľov, a je teda najpresnejším vyjadrením ochoty a vôle sa združovať.

Tabuľka 1: Vývoj celkového počtu registrovaných občianskych združení

Rok	Počet občianskych združení
1990 ¹	3 316
1995	11 446
2000	17 887
2005	28 163
2010	38 598
2015	50 087
2019 ²	59 732

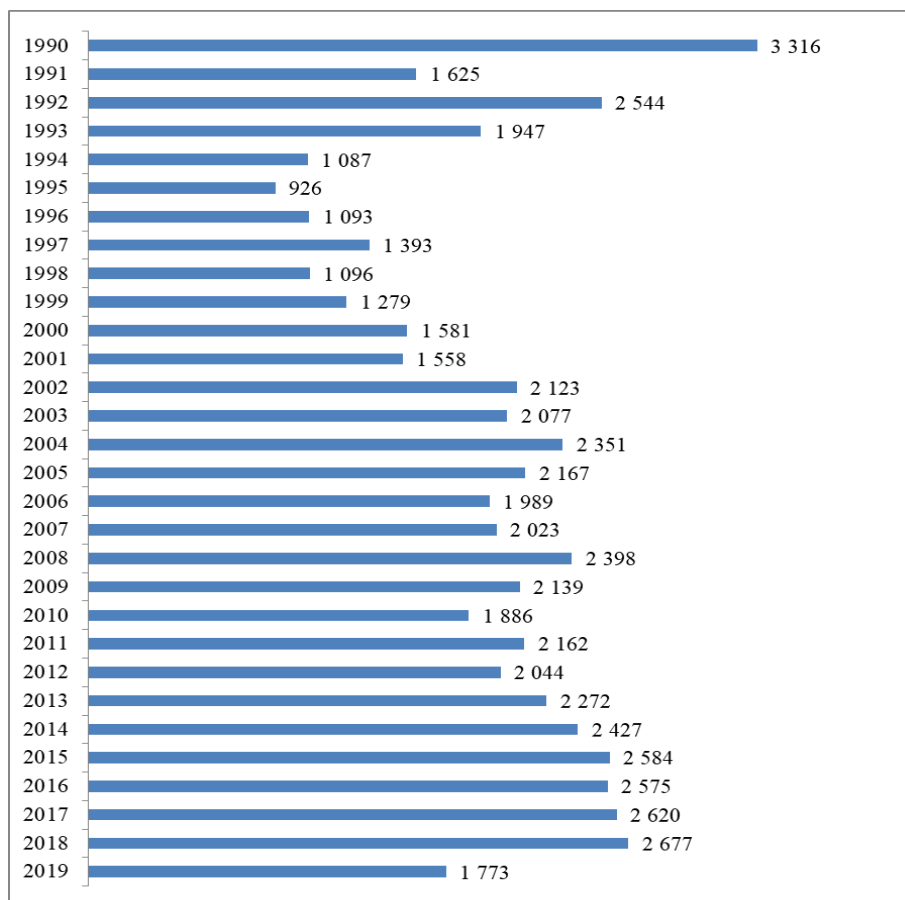
Zdroj: Evidencia občianskych združení, 2019

¹ od 15. 1. 1990

² do 2. 12. 2019

Pri pohľade na vývoj celkového počtu občianskych združení na Slovensku konštatujeme výrazný rastúci charakter. Len za prvých päť rokov existencie demokratického režimu vzniklo na našom území 11 446 združení. V súčasnosti sa nachádzame približne na úrovni 60 000 občianskych združení, (59 732 k dátumu 2.12.2019), čo pri aktuálnom odhade počtu obyvateľov vyjadruje približne 1 OZ na 91 občanov. (Stav obyvateľstva v SR k 31. decembru 2019, 2020) Ak rovnaký prepočet aplikujeme na stav po prvých piatich rokoch, s počtom obyvateľstva a OZ k dátumu 31.12.1995, je tento pomer na úrovni 1 OZ na 469 občanov. (Štatistický Úrad SR, 2018)

Graf 1: Počet registrovaných občianskych združení v každom roku v rozpätí 1990 – 2019
(od 15. 1. 1990 do 2. 12. 2019)



Zdroj: Evidencia občianskych združení, 2019

Pri analýze počtu registrovaných občianskych združení v jednotlivých rokoch získavame prehľad o trendoch vývoja v tejto oblasti. Rok 1990, prvý rok v demokratickom režime, je zároveň rokom v ktorom vzniklo historicky najviac občianskych združení – až 3 316. Z tohto pohľadu najslabším je rok 1995, kedy bolo zaregistrovaných len 926 nových OZ. Vývojový trend teda po počiatkoch nadsadení v roku 1990 klesol v roku 1995 na úplne minimum, odkedy však vykazoval dlhodobý rastúci vývoj, s občasou stagnáciou či miernymi medziročnými poklesmi. Výraznejší pokles v našej tabuľke vykazuje posledný rok 2019, ktorý však môže byť do určitej miery skreslený dátumom poskytnutia údajov, ktoré su aktualizované ku dňu 2. 12. 2019.

Keď údaje za všetky sledované roky vyjadríme aritmetickým priemerom, zistíme že ročne na Slovensku vznikne priemerne 1998 občianskych združení. (z výpočtu sme vynechali rok 2019, kvôli vyššie spomenutej možnosti nepresnosti).

ZÁVER

Občianske združovanie má v podmienkach územia Slovenskej republiky bohatú tradíciu. Dôležitú úlohu zohralo nie len v čase boja za národnostné práva a slovenský jazyk v 18. a 19. storočí, ale aj počas dlhoročnej skúsenosti s neslobodným socialistickým režimom. V obidvoch spomínaných obdobiach sa občania združovali nie len v povolených platformách, ale aj v zakázaných, vtedy protištátnych zoskupeniach. Združovanie v 19. storočí prinieslo uznanie slovenského národa a kodifikáciu spisovnej slovenčiny, združovanie na úrovni disentu počas vlády komunistickej strany pomohlo v oslabovaní jej vplyvu, čo viedlo v roku 1989 k demokratickej tranzícii. Demokratický režim znamenal v tejto oblasti výrazné uvoľnenie. Obnovila sa činnosť združení ktoré boli zakázané

alebo sa nezhodovali s vtedajšími záujmami pracujúceho ľudu, zrušili sa ich nadradené centralizované organizácie, čo v roku 1990 viedlo k masívnemu vzniku občianskych združení.

V súčasnej dobe na Slovensku funguje približne 60 000 občianskych združení, čo je po prepočte jedno občianske združenie na 91 občanov. Pre ilustráciu, po prvých piatich rokoch demokratického režimu bolo registrovaných približne 11 500 občianskych združení, a rovnaký prepočet bol na úrovni jedného združenia na 469 občanov. V oblasti združovania sa v občianskych združeniach je zo strany občanov evidentný záujem, keďže každoročne iniciujú vznik v priemere 1998 nových združení. Tradícia občianskeho združovania sa teda v podmienkach demokratickej Slovenskej republiky kontinuálne rozvíja a občianske združenia sú značne využívanou platformou.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- BRIX, R., MACHYNIÁK, J. 2015. *Political aspects as a determinant of public administration functioning - the case of Slovak Republic after 1989*. In: *SGEM 2015: 2nd International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences and Arts*. Book 2, Vol. I. Sofia: STEF92 Technology Ltd., 2018. s. 227 - 232. ISBN 978-619-7105-46-9.
- DUDEKOVÁ, G. 1998. *Dobrovoľné združovanie na Slovensku v minulosti*. Bratislava: SPACE, 1998, 102 s. ISBN 80-967403-8-5
- EVIDENCIA OBČIANSKÝCH ZDRUŽENÍ, 2019. Dáta boli poskytnuté Tlačovým odborom Kancelárie ministra vnútra na základe žiadosti o sprístupnenie informácií podľa zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám.
- GAJDOŠOVÁ, M. 2019. *Združenia a sloboda združovania*. Bratislava: C. H. Beck, 2019, 400 s. ISBN 978-80-89603-77-0
- HORVÁTH, P., MACHYNIÁK, J. 2018. *The Practical Dimension of Civic Participation in Slovakia after 1989*. In: *Civic Participation in the Visegrad Group Countries after 1989*. Lublin: UMCS, 2018. s. 189 - 208. ISBN 978-83-227-9101-1
- MANNOVÁ, E. 1990. *Spolky a ich miesto v živote spoločnosti na Slovensku v 19. stor.* Stav a problémy výskumu. In: *Historický časopis*. roč. 38, č.1, 1990, s. 15 – 27. ISSN 0018-2575
- MANNOVÁ, E. 1991. *Prehľad vývoja spolkového hnutia na Slovensku z aspektu formovania občianskej spoločnosti*. In: *Občianska spoločnosť, problémy a perspektívy v ČSFR*. Bratislava: SAV, 1991, s. 71 – 80.
- Stav obyvateľstva v SR k 31. decembru 2019. 2020. [online], [cit. 5.4.2020]. Dostupné na internete: <<https://slovak.statistics.sk:443/wps/portal?urile=wcm:path:/obsah-sk-inf-akt/informativne-spravy/vsetky/02521c77-b9a4-4e43-9772-757bcf6fd881>>
- ŠSTATISTICKÝ ÚRAD SR. 2018. *Hlavné trendy populačného vývoja v SR v roku 2017*. Bratislava: ŠÚSR, 2018, 125 s. ISBN 978-80-8121-670-1
- ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 2019. [online], [cit. 5.4.2020]. Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/static/pdf/1992/460/ZZ_1992_460_20190701.pdf>

RIADENÁ DIGITALIZÁCIA SLUŽIEB VEREJNEJ SPRÁVY – SLOVENSKÁ REPUBLIKA VS. ESTÓNSKO

PhDr. Martin Halmo³⁵

Abstract

Services provided by the state, resp. public authorities are often considered obsolete, bureaucratic, but also ineffective. Although modern information technology is almost an obvious part of our lives, the response to modernization by the state is largely delayed. Although Member States formally declare that they are working to digitize public administration and seek to develop it, the assessments that not only the European Commission, but also other organizations produce and monitor, point out that the form of digitization is not even and some countries are not achieving the desired results. In the reviews of the European Union countries in recent years, we may notice that the ranking is difficult to break down. However, it is interesting that at the end and at the beginning there are two similar countries, small states, Estonia and Slovakia. Although both had quite the same initial conditions, Estonia was able to use its chance, while Slovakia lags behind. So, how are the cases different from each other?

KEY WORDS: digitalization, Estonia, evolution, public administration, Slovak republic

ÚVOD

Štátom poskytované verejné služby sú v súčasnosti často kritizované spoločnosťou a taktiež sú považované za neefektívne, zastarané a najmä byrokratické. Moderné technológie sú takmer neodmysliteľnou súčasťou nášho každodenného života a aj napriek tomu je reakcia na modernizáciu verejnej správy so štátu pomalá až zanedbateľná. Myšlienka, v ktorej štát digitalizuje služby v rámci verejnej správy a zároveň sa ich snaží zefektívniť a skvalitniť a prostredníctvom toho pomôcť nie len občanovi ale aj svojim inštitúciám uľahčiť administratívne činnosti. Aj napriek skutočnosti, že takáto myšlienka pôsobí ideálne a väčšina rýchlo rozvíjajúcich sa štátov sa rozhodla takéto kroky v rámci zlepšenia verejnej správy uplatniť, tak v priestore Európskej únie nie sú samozrejmosťou.

Modernizácia štátnych zariadení prostredníctvom digitalizácie sa síce objavila približne pred dekádom a je pomerne mladá, tak patrí medzi základné piliere rozvíjajúcej sa Európskej únie. Z tohto dôvodu preto smeruje snaha Európskej komisie k podpore iniciatív zo strany jednotlivých štátov a vytvárať tak digitálny priestor v rámci Európskej únie, nakoľko tento rozvoj nie je medzi krajinami rovnomerný a aj napriek stanoveným plánom a cieľom nedosahujú požadované výsledky.

Cieľom predkladaného príspevku je analyzovať a následne uviesť do pozornosti rozdiely kľúčových oblastí digitalizácie a jej vývoja v podmienkach Slovenskej republiky v porovnaní s Estónskom, ktoré sú v rámci verejnej správy občanmi najviac využívané.

1 OD SUVERENITY K POSTUPNEJ DIGITALIZÁCII

Myšlienka komparácie Slovenskej republiky a Estónska v rámci danej problematiky vznikla na základe výrazne podobných skutočností, ktorými sa tieto krajiny navzájom k sebe veľmi približujú. Oba štáty sú situované v rámci európskeho priestoru, avšak s tým rozdielom, že Slovenská republika predstavuje stredoeurópsky štát naopak Estónsko je situované v severnej časti Európy. Výrazným ukazovateľom podobnosti je rozloha krajín, ktorá sa pohybuje takmer v rovnakých číslach s minimálnym rozdielom. Skutonosť, ktorá je bijúca do očí predstavuje výrazne odlišný počet obyvateľov. Nakoľko do konca roka 2019 predstavoval počet obyvateľov Slovenskej republiky 5 457 873 obyvateľov (Štatistický úrad Slovenskej republiky, 2020) tak v Estónsku je toto číslo pomerne nižšie s počtom 1 328 360 obyvateľov (Statistics Estonia, 2020) taktiež ku koncu roku 2019.

³⁵ FSV UCM v Trnave, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, martin.halmo1@gmail.com

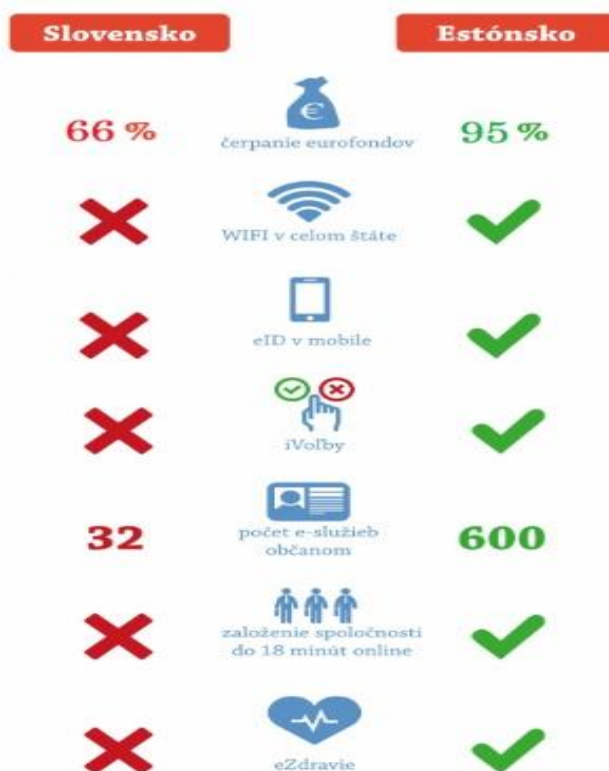
Oba z uvedených štátov si zároveň prešli pomerene zložitým historickým vývojom, keď sa museli vysporiadať výraznými zmenami politických režimov či čelili okupácii inej krajiny. Estónsko sa spod nadvlády Sovietskeho zväzu osamostatnilo v roku 1991 kedy Estónska najvyššia rada vyhlásila hlasovanie o nezávislosti a následne v tom istom roku bola vyhlásená aj nezávislosť krajiny s platnosťou ústavy v roku 1992 (Macura, Švec, Štoll, 1996).

Podobný priebeh sa uskutočnil aj v Slovenskej republike, keď v roku 1992 bola prijatá ústava a od roku 1993 vznikla samostatná Slovenská republika (Chovanec, 2016).

Ani jedna z krajín nemohli budovať svoj politický systém na rozsiahlej demokratickej tradícii. Opak je pravdou, štátne zriadenie si vyžadovalo množstvo reforiem a zmien a obe krajiny si prešli komplikovaným obdobím 90. rokov, pre ktoré bola typická nevyhnaná politická kultúra, rovnako ako atomizovaná a roztrieštená straníkopolitická scéna. Zároveň sú obe krajiny parlamentnými republikami, ktorých súčasťou je jednokomorový parlament, ktorý je tvorený na základe pomerného volebného systému. V čele Slovenskej republiky ako aj Estónska stojí prezident disponujúci najmä reprezentatívnymi funkciami. Jediným rozdielom je jeho voľba nakoľko v Estónsku je volený nepriamo čiže parlamentom nakoľko v Slovenskej republike priamo občanmi. Ďalším spoločným ukazovateľom je identický významný krok v roku 2004, kedy vstúpili obe krajiny do členstva v Európskej únii ako aj do NATO.

Obe krajiny sa začali problematikou digitalizácie zaoberať krátko po vyhlásení svojej suverenity avšak dôležitým míľnikom bol práve vstup oboch krajín do Európskej únie, ktorý môžeme považovať za východiskový bod začiatku digitalizácie verejnej správy oboch krajín. Avšak Slovenská republika má v porovnaní s Estónskom cca 20 krát menej elektronických verejných služieb aj napriek tomu, že vyčerpala viac finančných prostriedkov z fondov Európskej únie. Na porovnanie Estónsko čerpalo v predchádzajúcom programovom období z fondov 3,4 mld. EUR a 85 mil. EUR z nich bolo určených na informatizáciu estónskej spoločnosti avšak Slovensko čerpalo 11,5 mld. EUR a 843 mil. EUR z nich bolo určených na informatizáciu spoločnosti - Operačný program Informatizácia spoločnosti SR (European Structural & Investment Funds, 2015).

Obrázok 1: Porovnanie využitia moderných technológií



Zdroj: Porovnanie tigrov – Estónsko vs. Slovensko, 2020

2 PRIEKOPNÍK VS TRPASLÍK V PROCESE DIGITALIZÁCIE VEREJNEJ SPRÁVY

Analýza stavu digitalizácie verejnej správy v Slovenskej republike v porovnaní s Estónskom tvorí základ pre priblíženie aktuálnej situácie v oboch krajinách. Dôležitým prvkom tejto analýzy je skúmanie indexu E-Government Development Index (EGDI), ktorý každoročne vypracováva OSN a predstavuje stav rozvoja e-Governmentu jej členov. Vráťane hodnotenia modelov rozvoja web stránok v danej krajine zahŕňa index rozvoja elektronickej verejnej správy aj jednotlivé charakteristiky, ktorými môžu byť napr. infraštruktúra, vzdelanostná úroveň, ktoré odrážajú, akým spôsobom tá daná krajina využíva informačné technológie. Tento index je zložený z významných dimenzií digitalizácie:

1. poskytovania online služieb,
2. poskytovania telekomunikačného spojenia,
3. ľudských zdrojov (United Nations, 2016).

Ďalším indexom využívaným OSN je E-Participation Index (EPI), zameriavajúci sa na využívanie služieb v online priestore, ktoré slúžia na zjednodušenie distribúcie informácií občanom v danej krajine. Index elektronickej angažovanosti je odvodený ako doplnkový index, ktorý rozširuje prieskum pomocou troch pilierov:

1. zdieľanie elektronických informácií – poskytnutie informácií a prístup k informáciám na požiadanie,
2. elektronické konzultácie – zapojenie občanov do príspevkov a diskusií o verejnej politike a službách,
3. elektronický rozhodovací proces – posilnenie postavenia občanov prostredníctvom elektronických verejných služieb a spôsobe ich poskytovania pri rozhodovaní (Government United Nations, 2016).

V súčasnosti digitalizácia verejnej správy predstavuje schopnosť zvyšovať konkurencieschopnosť štátu a blahobyť jeho obyvateľov, pričom by sa mala uskutočňovať bezproblémová verejná správa. EGDI teda index rozvoja elektronickej verejnej správy, predstavuje najmä stav rozvoja e-Governmentu členských štátov OSN. Graf 1 zobrazuje členské krajiny Európskej únie, zakončených Slovenskou republikou, a to z toho dôvodu aby bol vidieť ten výrazný rozdiel práve s Estónskom. Pre predstavu uvádzame aj svetový priemer predstavuje úroveň 0,55 v porovnaní s európskym ktorý je vyšší a predstavuje hodnotu 0,77.

Čiže z grafu je zrejmé, že Estónsko je prekračuje nie len svetový ale aj európsky priemer. Slovenská republika je so svojou pozíciou na tom podstatne horšie kedy výrazne zaostáva a nedosahuje ani európsky priemer. Estónsko sa tak drží v popredných priečkach už od roku 2005 naopak Slovensko si výrazne pohoršilo keďže od roku 2005 sa prepadlo o 13 miest.

Graf 1: E-Government index



Zdroj: UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, 2020

EPI resp. index elektronickej angažovanosti sa zameriava na využívanie a uľahčovanie online služieb občanom. Graf 2 nám znova zobrazuje štáty Európskej únie zakončených opäť Slovenskou republikou na porovnanie výrazného rozdielu. Oproti predchádzajúcemu indexu dosahujú hodnoty svetového a európskeho priemeru vyššie čísla. Svetový priemer sa pohybuje na úrovni 0,57 a európsky na úrovni 0,81. Estónsko aj v tomto grafe dosahuje nadpriemerné hodnoty, čo odzrkadľuje vysokú úroveň poskytovaných elektronických služieb občanom, a napriek tomu je umiestnené až za desiatkou najlepších krajín. V rámci tohto indexu nie je rozdiel medzi Estónskom a Slovenskou republikou až tak výrazný. Napriek tomu nedosahujeme európsky priemer.

Dôležité je však podotknúť, že Estónsko oproti roku 2005, výrazne pohoršilo. Neznamená to, že došlo k zhoršeniu služieb, no navzájom konkurujúce si krajiny, ktoré tento štát predbehli zaznamenali výraznejšie zlepšenie práve v troch základných pilieroch tohto indexu, a to pri poskytovaní elektronických informácií, elektronickej komunikácii a zapojení občanov do elektronického rozhodovacieho procesu. Slovensko naopak zaznamenalo zlepšenie o 2 pozície, pričom za rok 2018 sa umiestnilo na 50 mieste. To indikuje, že napriek tomu ako sa iné krajiny zlepšujú, zlepšujeme sa aj my, no nie príliš vysokým tempom a preto si držíme relatívne štandardne rovnaké umiestnenie aj v rozmedzí trinástich rokov.

Graf 2: E-Participation index



Zdroj: UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS, 2020

Estónsko je súčasnosti považované za priekopníka v tomto smere a to najmä vďaka relatívne rýchlo rozvíjajúcej sa digitalizácii verejnej správy a jej využívaniu hneď od počiatku, keď boli zavedené identifikačné karty, ktoré umožňujú prístup do všetkých elektronických služieb. Výrazným krokom bolo taktiež zavedenie elektronických volieb. Na rozdiel od Slovenskej republiky bol v Estónsku okamžite vytvorený zodpovedný úrad pod záštitou vlády, ktorého hlavnou úlohou je e-Government. e-Estonia Council je už z pohľadu zloženia (premiér, 4 ministri a 5 odborníkov) jasným znakom, že agenda je pre štát dôležitá, nakoľko za jej rozvíjaním stoja jedni z najvýznamnejších politických predstaviteľov v krajine. Na maximalizáciu úspechu Estónsko vytvorilo e-Governance Academy, mimovládnu, neziskovú organizáciu – think tank, ktorý má slúžiť ako konzultačná organizácia k otázkam týkajúcich sa e-Governmentu, jeho rozvoju, poskytovaniu informácií a know-how. Zároveň zaškoľuje úradníkov, participuje na národných aj medzinárodných projektoch a spolupracuje s ďalšími krajinami (THE DIGITAL SOCIETY, 2016).

Umiestnenie Slovenskej republiky a jej vnímanie v rámci digitalizácie aj napriek obrovským finančným prostriedkom vynaloženým na digitalizáciu verejnej správy má stále rezervy a konkurencia v podobe iných krajín sveta nás dobieha, respektíve predbieha. Jedným z negatívnych vplyvov brániacich rýchlemu rozvoju digitalizácie v Slovenskej republike je nepostačujúca politická zodpovednosť, ktorá je zapríčinená najmä ustavičným presunom agendy a kompetencií. Tieto

kompetencie sa od vzniku republiky najskôr presúvali zo Štatistického úradu v tej dobe na Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií Slovenskej republiky následne došlo k presunu na Ministerstvo školstva Slovenskej republiky a následne späť. V roku 2007 bola agenda odovzdaná Ministerstvu financií Slovenskej republiky v spolu s úradom vlády. Až v roku 2016 došlo k vytvoreniu nového ústredného orgánu štátnej správy. Vznikol tak Úrad podpredsedu vlády SR pre investície a informatizáciu, ktorý definitívne túto prebral agendu a kompetencie (Úrad vlády, 2016).

Následne bol vytvorený Ústredný portál verejnej správy s názvom „slovesko.sk“, ktorý zabezpečuje možnosti e-Governmentu a prístup k informačným zdrojom a službám ako eHealth, eKataster, a pod. Výrazným posunom v rámci digitalizácie bolo vytvorenie elektronických občianskych preukazov – eID, prostredníctvom ktorých je možné využívať najmä elektronický podpis.

ZÁVER

Proces digitalizácie verejnej správy s efektívnym využívaním e-Governmentu prináša rozsiahle zmeny v systéme, ktoré si vyžadujú nielen samotnú digitalizáciu služieb ale hlavne transformáciu vnútroštátneho systému tak, aby zodpovedal striktným požiadavkám, ktoré sú v rámci modernej verejnej správy od štátu vyžadované. Jednou z hlavných priorít takéhoto procesu je najmä odstrániť neefektívny a zastaraný systém obmedzovaný byrokraciou a priblížiť ho smerom k službám, s ktorými sa stretávame v súkromnom sektore. V rámci naplňovania princípov digitalizácie verejnej správy je tak možné nielen zefektívniť celý systém, čím máme namysli šetrenia času, znižovania zaťaženia administratívnych činností, ale zároveň zapájať vo väčšej miere občanov do procesu tvorby verejných rozhodnutí a umožniť väčšiu transparentnosť verejnej správy. Rozvoj moderných informačných a komunikačných technológií je vďaka konceptu e-Governmentu významným míľnikom v rámci verejnej správy.

Na margo vyššie uvedeného môžeme poukázať, že politicky, geograficky aj historicky si veľmi podobné štáty ako sú Slovenská republika a Estónsko, ktoré v rovnakej dobe vstúpili do Európskej únie a zaviazali sa agendu e-Governmentu naplňovať a rozvíjať, sú ich výsledky diametrálne odlišné.

Úspechom Estónska nie je skutočnosť, že štát sprevádzkoval pár webových stránok a ponúkol niekoľko elektronických služieb. Estónsko totižto od základov pretvorilo svoj systém štátnej a verejnej správy, pričom naplno využilo moderné technológie a možnosti, ktoré ponúkajú. Súčasný systém veľmi dobre naplňuje požiadavky, ktoré sa digitalizáciu takýchto služieb kladú a nie elektronizácia nespočetných byrokratických úkonov, ale reforma systému, automatizovanie procesov a zabráňovanie duplicitným úkonom. Estónsko sa vďaka tomu dokázalo stať jedným z lídrov, a Slovenská republika sa tak v rámci hodnotení digitalizácie verejnej správy nachádza dokonca medzi poslednými krajinami v rámci rebríčku Európskej únie. Takýto výrazný rozdiel ešte utvrdzuje najmä politická podpora, ktorá v Estónsku výrazným spôsobom rastie narozdiel od Slovenskej republiky, kde je tento rast minimálny.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- EUROPEAN COMMISSION. 2015. *EUROPEAN STRUCTURAL AND INVESTMENT FUNDS* [online]. [cit. 15.3.2020]. Dostupné na: <<https://cohesiondata.ec.europa.eu/EU-Cohesion-Funding/Percentage-of-Available-Funds-Paid-Out-by-the-Comm/pjki-icby>>.
- GOVERNMENT. UNITED NATIONS. E-Participation Index. In: *Publicadministration.un.org* [online]. 2016. Dostupné z: <<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/E-Participation>>.
- CHOVANEC, J. 2016. *Vznik samostatnej Slovenskej republiky*. Martin: Matica slovenská, 2016. 128 s. ISBN 978808128730.
- MACURA, V. – ŠVEC, L. – ŠTOLL, P. 1996. *Dějiny pobaltských zemí*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 1996. 423s. ISBN 80-7106-154-9.
- STATISTICS ESTONIA. 2020. Population of Estonia. [online]. [cit. 18.3.2020]. Dostupné na: <<https://www.stat.ee/news-release-2020-007>>.
- ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR. 2020. Stav obyvateľstva v SR k 31. decembru 2019. [online]. [cit. 18.3.2020]. Dostupné na: <https://slovak.statistics.sk/wps/portal/ext/products/informationmessages/inf_sprava_detail>.

- THE DIGITAL SOCIETY. 2016. e-Estonia. The Epic Story of the E-State. [online]. [cit. 18.3.2020]. Dostupné na: <https://www.dropbox.com/s/8ncalxeah7j184v/eEstonia_brochure_new_2016.pdf?dl=0>.
- UNITED NATIONS. E-Government Development Index (EGDI). In: Publicadministration.un.org [online]. 2016. Dostupné na: <<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E->>.
- UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (2020). The E-Government Development Index. In: *Divison for Public Institutions and Digital Government* [online]. 2020 [cit. 18. 3. 2020]. Dostupné na: <<https://infographics/mctunlb/un-e-government-development-index>>.
- ÚRAD VLÁDY SR. Informatizáciu spoločnosti má zastrešovať P. Pellegrini v novom úrade. In: Partnerskadohoda.gov.sk [online]. 2016. [cit. 18. 3. 2020]. Dostupné na: <<http://www.partnerskadohoda.gov.sk/informatizaciu-spolocnosti-ma-zastresovat-p-pellegrini-v-novom-urade/>>.

CULTURAL POLICY IN THE CONTEXT OF MANAGEMENT³⁶

Ing. Eva Čapošová, PhD. – PhDr. Michal Lukáč, PhD.³⁷

Abstract

The aim of the report were the theoretical basis of the term cultural policy in the view of historical development and managerial context. The area of managing the cultural environment is very specific and this term does not have such a long-term history in our cultural and political conditions. Because of this fact cultural policy does not have a generally accepted and clear definition. The term cultural itself does appear from historical contexts of the state and its functions at the origination and formation of the society but its meaning is mirrored also in cultural values which a person accepts and prefers. Cultural policy as a subsystem of public policy is the instrument of utilizing of public matters in the area of culture and meanwhile it is an essential part of various activities and proceedings in society which helps to formulate and satisfy cultural needs of its members through the usage of all available physical and spiritual sources of the society.

KEY WORDS: public administration, cultural policy, management

INTRODUCTION

Slovak Republic belongs to the countries with rich history, traditions and cultural heritage. In European context Slovakia has a significant position as it has very dense network of cultural institutions and monuments of more than two hundred and five (Lukáč 2015). In our report we will focus on the theoretical basis of the term cultural policy from the managerial dimensions point of view. Nowadays we still do not have fixed generally accepted definition of this term. There are many reasons for this. Firstly, we can mention the connection of two words, where the second one pays price for the first, because culture can be defined in very wide context. Another argument for the diversity of the meaning of cultural policy are different opinions not only for the objectives but also for the substance of cultural policy. The term cultural policy appears from historical context of the state and its functions at the origination and formation of the society of that time but its meaning is constantly mirrored also in cultural values which a person accepts and prefers during his live. According to a study of experts at the University of Charles in Prague (2004) the cultural policy should also mirror a significant part of ideas and wishes of relevant specialists and equally should be accepted by all those for whom it is dedicated. Not fulfilling of the policy degrades its meaning and credibility.

Cultural policy as a subsystem of public policy is an instrument of managing the public matters in the area of culture. Culturologist Zuzana Slušná (2015) shares this opinion. She defines cultural policy as managing and operation of culture and mainly when it comes to the entities which create and manipulate with the substantive content of cultural work of art. In more detailed contexts cultural policy can be defined as *‘a sum of activities and practices in society which help to formulate and satisfy cultural needs of its members through the usage of all available physical and spiritual sources of the society.’* (Novotný, 2003, s. 6) The two terms culture and policy could also be labelled as the creation, storage, spread of culture from generation to generation and the process of the creation of new cultural values in the state created environment. *‘This term means certain aim in the area of culture, some general idea of which role the state should fulfil in culture and which priorities it determines in the area of culture.’* (Škarabelová, 2007, s. 17) From the institutional point of view

³⁶ This paper was created within the project VEGA 019UCM-1/0720/19: Innovative strategies in regional policy with a focus on cultural institutions' development.

³⁷ Ing. Eva Čapošová, PhD., FSV UCM in Trnava, Department of Public Administration, Bučianska 4/A , 917 01 Trnava, eva.caposova@ucm.sk.
PhDr. Michal Lukáč, PhD., FSV UCM in Trnava, Department of Public Administration, Bučianska 4/A , 917 01 Trnava, michal.lukac@ucm.sk.

cultural policy could also be understood as set of governmental, administrative, regional, local objectives, European standards and international measures oriented to the area of culture. It is furthermore a sum of partial policies and individual objectives of the cultural policy of the state do not create separate document but are implemented to the sum of public policies and various cultural branches like for instance audio visual and dramatic art, entertainment industry, library fund, the area of cultural heritage and so on. Due to the bulkiness of the cultural sphere and its overlapping to other policies many definitions of cultural policy could be understood as vague.

1 MANAGERIAL DIMENSIONS OF THE CULTURAL POLICY

Cultural policy in every country is based not only on the historical contexts but also from the practical application point of view it is based on the concept of socio-cultural duty of democratic governments. Specifically it concerns the processes of the entities of the public authority which include methods of planning, decision-making, financing, managing and administrating the cultural facilities and cultural events, multidimensional and complex system approaches. Generally speaking, cultural policy depends on the political power, organization of the state and its management, on the communication between the state and civil society, private sector, government and market (Rose and Miller, 1992).

Cultural policy gives the direction and way of which the culture should be managed either in state or in certain geographical area. University pedagogues Jiří Patočka and Eva Heřmanová (2008, s. 172) define the cultural policy from the point of view of managing as *‘sum of measures and regulations by which an institution is responsible for the management of certain cultural segment and certain cultural products, utilize its developing strategy.’* From the point of operative, tactic and strategic management we can perceive the cultural policy as a way of keeping the management in the area of culture. The professor of art Dan Martin (1998, s. 128) defined the management in the area of culture is as *‘an application of five traditional managerial functions in the cultural organization – planning, organizing, staffing, supervision and control in a way to make production and presentation of product and visual art easier.’* In practical measure it means an effective management of cultural intuitions, an appropriate way of the allocation of human resources both artistic and creative powers and mainly in the form of experts. It includes speaking to the audience, planning and control of artistic programmes and projects including the coordination of investments and allocation of the finance for cultural policy (Smolíková, 2008). The state has the major status and big influence on its future development and elasticity. While liberal state does not interfere to the sphere of culture, conservative political approach deals with the regulations in this area. On the other hand, the activity of state as a whole cannot cause the threat of the freedom of the creation and usage of cultural work (Novotný, 2003). Various typologies of the cultural policy reflects the managerial approach of the state to it. The oldest managerial concept is the model of the last century from the 80s whose creators are economists Milton Cummings and Richard Katz (1987). They distinguish triple measure of the state management and support of culture which is based on:

1. tradition of the absolutistic monarchy which supports and strongly protects culture and art, is characteristic for France and Austria, for instance,
2. plutocratic and trade tradition of states, as the Great Britain and Holland where the governments in the relation to culture invest less and act more paternalistic,
3. radical rejection of the governmental support of art which is a situation typical for the USA and Canada (Tajťáková, 2006).

Another point of view of the state managerial approach to the cultural policy is brought by the economists Harry Hillmand-Chartrand and Claire McCaughey (1989) who created quartz model where state has the main function. In the proposed four dimensional measure of culture the elemental territorial unit of power performs as:

- state as a moderator or the facilitator – so called American model where the state contributes to the culture through tax allowances for legal and natural persons. It is an indirect support of culture through tax allowances which means gifts from the legal or natural persons can be counted to the tax allowances. In other words, legal and natural persons get tax allowances and this way the sum of money which subjects have to pay to the state on tax levy is lowering (Hillmand-Chartrand – McCaughey, 1989).

- state as a patron – so called English model (liberal approach) or the model with restricted state interventions where the state decides about an amount of financial resources but the essence of the finance is in the competence of independent arts councils and cultural organizations. So called artistic and cultural associations are appointed by governmental political party but they are not subordinate to the political power. These entities afterwards allocate the public resources between applicants by the means of which the direct scope and attitude of the government to the decision-making of the culture is minimised. As the necessity while deciding about the contribution of financial sources the art standard of project is required. The English model could also act as a two edge weapon in practice. On the one hand, a specific governing nest declares that it does not intervene into the activity of artistic and cultural councils. As long as these entities financially support these projects which political public condemn for a long term they come into competition with the persons involved in public policy. Those as a sign of rejection starts to publicly discredit art and culture.
- state as an architect – so called French (conservative political approach) or Nordic model or centralistic model (regulative model). In contrast to the previous variants the sponsorship of culture is in the background and major financing consists of public resources and direct grants from ministries or culture trade unions. This process of decision-making from the top to the bottom is significant for bureaucracy and frequent preference of more powerful applicants against not yet established subjects where lobbying interests play significant role. Moreover, there is one potential problem when it comes to this model. The problem does not have to be connected to the subsidy of art. In other words, an officer can decide about the support of culture while he does not necessarily have to have artistic feeling and can have a cold approach to cultural values.
- state as an engineer – the basis of the function of the state in cultural policy works on the base of four criteria. These are *‘mechanisms of providing the support of culture and art, objectives followed by the support policy, criteria established in decision-making about the support and economic status of artists and cultural institutions.’* (Tajtáková, 2006, s. 28). State prefers such artistic production which fulfils its political tasks and does not support the artistic process itself through official acceptance process. It is an authoritative administration, art is degraded to the political propaganda and financially supported are just those projects of artists which perform cultural activities just in the advantage of governing regime and party. Other artists are labelled from the highest places as backsliders and dangerous elements who disrupt the political system. Amongst these people counter cultures or so called underground could be formed. It arises as a union of unsatisfied artists against cadre party members and misusing culture for a state propaganda (Hillmand-Chartrand – McCaughey, 1989). This model of the culture management is called socialistic as it arose in the age of stalinistic Soviet Union.

The first three dimensions of the mentioned model from two economists are typical for traditional leaders of culture USA, Great Britain, France, Canada, Sweden, Holland. Although today they are not applied in strict clear pattern, according to its model name, but they are combined together. For instance, USA uses the American cultural model with patterns of the British in practise, Great Britain combines its model with French, and northern country, Sweden, combined the Nordic model with the British one (Tajtáková, 2010). Another example is Holland, the country of Benelux, whose cultural policy went through all three dimensions of cultural policy, from the architect and patron to the facilitator. The reasons of the combinations and changes of the specific philosophies of the cultural policy is the proportional dependence from the actual political configuration in the country. Last layer, the role of a state as an engineer of the cultural policy, is represented by the countries of so called former totalitarian bloc where the Slovak Republic belongs, too. The fifth but not very notorious managerial dimension of decision-making is the role of the state of so called apolitical allocator. Its principle is based on total depoliticization of the cultural policy. State representatives are depending on the advisory voice of the cultural experts. Those are submitting analysis and expert valuations according to which the final distribution of financial resources within the Ministries of Culture takes place, to the government and ministers.

When we look at each managerial models of the cultural policy nowadays, we assume that for our environment at least the first four are over and long overcame. The reason for this is the fact that they are not displaying decentralization, regionalization and multiple reforms of the public administration (Rektořík, 2007). We can point out that the managerial dimension of the cultural policy cannot be

strictly modelled according to the theory accurate for each state because individual countries have not only various territorial division but also political situation, economic opportunities and stability. The implementation of the cultural policy itself is also demanding better understanding of the complex relations between the economic, political climate, character of the society and culture.

Nowadays, the model of so called architectonic engineer applies in Slovakia. The state has a function of the owner of all resources needed for the cultural production. On the one hand, decision-making about the allocation of the financial resources from the state budget depends mainly on the political climate, the programme of the government, economic situation of the country but also on the aims and projects of the cultural policy. *‘Slovakia along with other countries does not have defined aims of its cultural policy for a long term.’* (Šmatlák, 2007, s. 10) On the other hand, the state is definitely fulfilling the function of the subsidy provider but also *‘acts as a legislation creator, customer, partner, intermediary and controller.’* (Tajtáková, 2006, s. 27) Besides, the state fails to engage the private donors to the culture support but thus creates an environment where the existing cultural values are maintained and spread and moreover new one are created. Six instruments interfere to partially effectively operating state cycle: legislative framework, economic support, institutional system, methodical tools, social means and managing mechanisms.

The first area – legislative framework consists of laws, regulations, ratified agreements, sub-legal standards on the national and international level. Here, we can include for instance the Constitution, Civil Code, The Trades Licensing Act, tax allowances, norms, conceptual materials and other legislation which *‘create the legal framework and financial conditions for the development of culture.’* (Nástroje kultúrnej politiky, 2011)

Second category involves the direct economic support from the state budget and the budget of regional and local authorities. *‘The main factor for the implementation of the cultural policy is the overall amount of public finance which results in the fulfilment of the public interest on the most effective level.’* (Zmeček, 2005, s. 7-8)

The financial instruments of cultural policy also include credit and tax policies, grant schemes and calls, means of structural funds. Besides subsidy policy the state can stimulate also multisource finance, philanthropy and patronage, for instance financial resources leaking from various sponsors, foundations, private entities and so on.

The third part of essentially functioning cultural policy is the institutional system. We can define it as separate state-institutional setting, thus directly managed organizations from national, regional or local level whose aim is to provide the maintenance and access to the cultural heritage. The effectivity of its successful implementation depends on many limiting factors such as internal restrictions and system problems of individual elements of the cultural mechanism, legal-economic status of organizations, management of the Ministry of Culture, coordination of the activities of sections and trade unions, internal layout of relations and so on. The cultural policy is influenced by various methodological tools for instance *‘the development of methodologies, initiative of pilot projects, and the promotion of the examples of good practise, seminars, conferences and workshops.’* (Smolíková, 2008, s. 29) Besides these tools, the set of the methodology of cultural policy includes certain standards of motivation mechanism based on the financing of regional cultural projects, evaluating approaches, set of statistic qualitative and quantitative data and their evaluation together with indicators of the success of the strategy of the cultural policy, monitoring of specialized databases.

The fifth element of the six variable cycle are mass communication social means. For instance, radio, TV, printed media, press agencies, social media, web portals and so on. Their function is to actively communicate with the public and therefore increase the awareness of culture and art. The outcome of social means are also variable educational activities for children, the youth, seniors through which active cooperation with the public and training of new audience is secured (Nástroje kultúrnej politiky, 2011). This category includes the presentation of the culture of the national minorities and the Church but also the awarding of cultural activities and personalities who participate on the development of the culture.

The circle of the cycle of the cultural policy is closed by the managing mechanisms. Those concern the implementation of conceptions, strategies and administrative principles to the management practise of cultural organizations which are the founding powers of the state administration, regional government, cities, municipalities and nongovernment organisations. Besides the coordination of the cultural policy it is essential to track the multiplication effects, score the activities of specific

organizations and the mapping of their needs. To this sixth variable we can also include the international cooperation within the scope of the cultural sphere.

To stress on and generally conclude, the appropriate choice and combination of previously mentioned six tools have an impact on the quality and effectivity of the implemented cultural policy. Any of these mentioned tools corresponds to the effort to reach and implement multiple set goals. The responsibility of its fulfilment lies on the shoulders of actors who are in the environment of the cultural policy.

2 MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF THE DEVELOPMENT OF THE CULTURAL POLICY

Slovak cultural policy in the current notion is relatively young. Its beginning in our area is connected to the period of the origin of the first autonomous Czechoslovak Republic in the year 1918. The cultural policy went through decentralisation which means it ceased to be depend on the Austro-Hungarian Empire which meant an opportunity to create its own cultural values and build a national identity.

In this period the culture of Czechoslovakia was mainly identified with enlightenment, interest association came to the forefront. The state from the view of its management did not perform authoritatively, its activity in the area of culture was applied and guided just on the legislative level. The favourable development of the cultural policy was stopped by the worldwide events of the years 1939-1945 (Petrová, 2015).

After the Second World War ended the governments of the states which were severely affected by the war started to support the culture to distract the society from the war events. *'The fact that art and culture during the war conflict served as a tool of various ideologies caused that the policy was so degraded to a simple administrative tool which had a single role – to make everyday life more pleasant.'* (Tajťáková, 2010, s. 31)

Although various discussions and polemics about the cultural policy in the 50s gradually stopped, so called Right for culture for everyone was accepted in the year 1948 in the Universal Declaration of the Human Rights at the General Assembly of the United Nations. In this period our country already belonged to the soviet block and the cultural policy in the east European countries *'fulfilled ideological role and should participate mainly in so called harmonically developed socialistic person.'* (Tajťáková, 2010, s. 31) Socialistic ideology of the culture in Czechoslovakia approved as complete ignorance of the common European cultural steps and the representatives of the cultural community should have illustrated just the positive sides of socialism. Those artists who did not adapt to the totalitarian dictatorship of one party and did not became announcer of the socialistic regime were often persecuted and sued in framed cases. The cultural policy of the 50s based on the governance and power of the working public has also risen to the cultural heritage. Everything which was at least a little bit connected to the history was devastated and also the patronage ceased to exist. Financing of the cultural policy was applied solely by the state (Knapík, 2006).

The 60s of the 20th century brought moderate release. These years in the world but also in our country are characterized by the emergence of voluntary organizations, reform unions, progressive groups and revolting youth. Culture is starting to be presented as one of the basic human rights and the profession of cultural manager arises within the cultural policy (Tajťáková, 2010). In this period the first studies about marketing management of culture are occurring. They are presented to the public itself by the end of the 60s in the article of Philip Kotler and Sidney Levy (1969) while just in the context of non-profitable sector. The phenomenon of the interaction of the management and culture is investigated a few years later by so called school of French sociologists for instance Bernard Miége and Nicholas Garnham (1979). In our measure the orientation to so called capitalistic theories was out of question due to the promotion of the idea of Marxism and Leninism. The indicator to a partial release of a political situation and revitalizing process was coldly stopped in the Czechoslovakia in the sixth decade of 20th century and *'any demonstration of culture and art not corresponding with the ideology of the only official artistic direction, socialistic realism were strongly persecuted.'* (Kollár – Mrvová, 2003, s. 28)

The 70s are characterized by the research of culture and popularization of the topic of national culture policies. Many book publications, studies and statistics were formed. Amongst the most

popular authors of this period are Diggle, Mellilo and Reiss (1973). In the phase of the 70s UNESCO also slightly enters with its interventions. At a general conference of this organisation they begin to speak not only the economic aspects of culture but also for the first time they mention in greater emphasis so called cultural-creative industries. Gradually in many countries the concept of marketing managerial managing of cultural started to accelerate in many developed countries. Another references about so called new orientation to culture, orientation to the client, could be uncovered in the 80s in the USA and also in the thatcher Great Britain as a result of the pressure in the economy of cultural organizations and requirements emphasising the development of actual economic activities. This change meant the implementation of the concept of dual management. Cultural institutions could no longer rely only on the sources of financing from the area of the central government but had to seek financial alternative in the environment of private sector. Through this philosophy the Cabinet of Margaret Thatcher started to fully support the sponsorship of entrepreneur sphere which gradually caused discussions about commercialisation and culture (O'brien, 2015). The main topic of the world cultural policy in the 80s was the financing of the cultural sector in the cooperation with so called managerial reorganisation thus with the new economic management.

'Public cultural organizations gained financial freedom so that they could better fulfil the requirements for the efficiency and effectiveness of the usage of the financial means and simultaneously had the right to apply for the means of various public trusts, funds, and private resources.' (Tajtáková, 2010, s. 31) These changes have significant consequence to the sphere of the cultural policy and mainly in the artistic forms. From the point of view of the managerial approach in the 80s left oriented strategy, so called Greater London council (GLC) played very important role as it proclaimed that majority taste in culture is created mainly by commerce production (Hesmondalgh, 2002). This managerial strategy was followed by a document of professor Nicholas Garnham (1987). He argued that *'the cultural policy should not be oriented just to the support and financing of the creators of art but more on the distribution and gaining of the audience.'* (Hesmondalgh, 2002, s. 139)

In our country his in the cultural policy of Czechoslovakia the half of eight decade of the 20th century is characterized by stagnation and lethargy because the representatives of cultural sphere (artists, singers, poets) could not look at the censure in all areas of life. The need of radical changes was gradually matured and became more and more urgent. The blossom and take-off of the cultural policy in the western block of the central Europe took place in November 1989. After long years the socialistic regime which served and caused disillusion of population and artistic sphere collapsed. This way the cultural policy of Czechoslovakia got rid of forty years onerous ideological burden and its connection to the governing communist party.

The fall of the Iron Curtain caused not only many theoretical talks about the significance of culture in the society but also its importance started to be presented in practical life. Namely by the means of organized expert event and mass relaxing activities. We can conclude that the end of the 90s in the 20th century and the beginning of the 21th century means for the cultural policy the biggest boom of implementation of the philosophy of management in the cultural sphere. During this period the term arts management starts to occur in the area of culture in our country. According to a foreign expert for the management of culture Derrick Chong (2009, s. 7) we can define it as a tool that should *'help to stimulate and create demand for the visit of artistic and cultural institutions, it is the application of principles of management in the area of the administration of artistic and cultural institutions including the marketing management.'* Arts management combines several various disciplines such as artistic formation, management, marketing, sociology. In practical context it is an application of planning, organizing, leading, controlling in the cultural and artistic institutions which are focusing on the presentation of live performances or visual art in the way to make impression to the target group through experience or emotions (Chong, 2009). Due to the fact that philosophies of the last at least twenty years are trying to fully respect the needs of customers the arts management nowadays belongs to richly and often used conception of the cultural policy. Before the year 1989 the efficient development of the cultural sphere was prevented because of the preponderance of the state monopole in the ownership, competence and decision-making point of view. The management of the cultural institution was strictly controlled by the entities of the communistic party. International cultural cooperation was developed just within the scope of socialistic block of states. The result of not existing pluralistic forms of cultural production, preference of socialistic ideology was stiffness of the management of the state in these areas. Due to the fact that the area of culture was classified as so

called non-production sphere none of its organizational elements were completely motivated to an efficient behaviour which led to no interest in making own economic results better. The state as a governmental and directive sponsor was a monopolistic buyer of cultural product and this way financed the whole production. Cultural institutions fulfilled not only cultural-educational but also ideological-promotional function of the communistic party and its cultural-political aims. For this reason, mass excursions ROH, schools, tourists from ZSSR, Poland and Hungary were flowing to the cultural institutions (Kesner, 2005).

Even after the collapse of totalitarian regime the financial situation on this level did not get better. In this period cultural institutions had to face new market forces but also socio-economic reforms. The security of unlimited financing disappeared. Socialistic planning and regulation substitute so called cultural entrepreneurship, the autonomy of individuals is highlighted and the state starts to gradually get rid of its ownership. This was the beginning of an era of denationalisation, privatisation, transformation, cancellation of artistic organisations and spontaneous creation of new infrastructure within the scope of new legislation (Škarabelová, 2007). The transformation process was also related to the establishing of levels of local and regional government which means with the decentralisation of institutions and the shift of competences. According to the Act No. 419/2001 Z. z. about the shift of several competencies from entities of the state administration to municipalities and higher territorial units the performance of the state administration of several divisions of culture has shifted to the entities of local governments of municipalities and autonomous regions while these entities of public power are obliged to ask also for financial compensation from the state budget for the performance of these shifted competencies.

‘Financial situation of the local government was stabilised only after the fiscal decentralisation in the year 2005 since then there was a great disproportion between the amount of competencies assumed by the local authorities and the extent of available financial resources. Internal changes of the cultural sector were conducted just slowly while the main effort was oriented to the upgrade and completion of legislation in the area of media, agreements and the development of national cultural institutions.’ (Zmena spoločenských pomerov..., 1989) Tax reform from the year 2004, which introduced equal tax of 19% had certain impact on the cultural sphere. Another milestone in the development of Slovak cultural policy were documents from years 2002, 2003 and 2005. National cultural policy report of SR comes from the first mentioned period. European programme of the research of national cultural policies – National cultural policy SR is one year old younger document and another material from The Government of the SR where the aims of cultural policy of Slovakia are defined is the Proposal of the strategy of the cultural policy and plan of action of the realisation of the introductory phase of implementation of the cultural policy. The basic framework for the management and implementation of the cultural policy of the country is always represented by the government policy statement. Our country is not an exception *‘The government policy statement together with its elaboration comes with the processing of conception of the state cultural policy of the Slovak Republic as one of the measure to ensure declared objectives of the government policy statement.’* (Zmeček, 2005, s. 3) Other key documents which influenced the development of the Slovak cultural policy and constantly interfere into it are: Lisbon strategy, Strategy of the cultural development of the Slovak republic for the years 2014-2020, Strategy of the development of the creative industry in the Slovak republic, Act no. 189/2015 on the cultural-enlightenment activity, Treaty of Maastricht from the year 1992, article 151. For the first time in the history of the European Union it formulated elementary basis and criteria of common European cultural policy. *‘The association will contribute to the blossom of culture of member states and at the same time respecting its national and regional diversity and simultaneously will accent common cultural heritage.’* (Smolíková, 2008, s. 23) It is essential to mention that EU in the area of culture promotes the principle of subsidiarity. In other words, the association is not directly interfering with the activity of the member states. Its task in the cultural sphere is to adopt supporting measures (financial support through grant schemes), the protection of cultural heritage, organizing of specific cultural events (European capital cities of culture), European prize-giving in architecture and so on. Another important documents in the area of cultural policy of the EU are the Treaty of Amsterdam and Resolution of cultural cooperation in the European Union.

CONCLUSION

If we conclude the development of Slovak cultural policy either from the fall of the Iron Curtain or within the scope of era of autonomous republic we definitely agree with the opinion of sociologist and university pedagogue Martin Bútora that ‘*last twenty years represents difficult process of political, cultural and social establishment which was signed by mistakes, divergences which resulted from the necessity to catch up to others, adopt an attitude, which we were not prepared to or codify standards which we did not have time to become familiar with.*’ (Bútora, 2013, s. 415) We can say that not only the year 1989 which we label as fault and dramatic year for cultural sphere but also the period before and after it influenced significantly the cultural life of Slovakia and the perception of culture as a whole. Equally November 1989 and another period influenced the change of the management of the infrastructure of the cultural policy also through applying of multiple codified national and European strategic documents in practise.

SOURCE: OWN ELABORATION

- BÚTORA, M. a kol.: *Odkiaľ a kam – Dvadsať rokov samostatnosti*. Bratislava : Kalligram, 2013. 630 p. ISBN 978-80-89345-42-7.
- CUMMINGS, M. C. – KATZ, R. S.: *The patron state: Government and the Arts in Europe, North America and Japan*. New York : Oxford University Press. 1987.
- DIGGLE, K.: *Guide to arts marketing: The principles and practice of marketing as they apply to the arts*. London : Rhinegold Pub. Limited, 1986. 256 p. ISBN 978-0-946-89001-9.
- GARNHAM, N.: Concepts of Culture: Public Policy and the Cultural Industries. In: *Studies in Culture: An Introductory Reader*, Ann Gray and Jim McGuigan (eds). London : Arnold, 1987. pp. 54–61.
- HESMONDALGH, D.: *The Cultural Industries*. New York : Sage. 2002. 480 p. ISBN: 978-1-446-27174-2.
- HILLMAN-CHARTRAND, H. – McCAUGHEY, C.: *The arm's length principle and the arts: An international perspective - Past, present and future*. In: *Who's to Pay? for the Arts: The International Search for Models of Support*, M. C. Cummings Jr. & J. Mark Davidson Schuster (eds.), New York : ACA Books, American Council for the Arts, 1989. pp. 43–80.
- CHONG, D.: *Arts Management*. London : Routledge, 2009. 268 p. ISBN 978-1-135-26336-2.
- KESNER, L.: *Marketing a management múzeí a památek*. Praha: Grada, 2005. 304 p. ISBN 978-80-247-1104-4.
- KNAPÍK, J.: *V zajetí moci. Kulturní politika, její systém a aktéři*. Praha : Libri, 2006. 399 p. ISBN 978- 80-7277-316-X.
- KOLLÁR, M. – MRVOVÁ, Z.: *Národná správa o kultúrnej politike Slovenskej republiky : správa skupiny európskych expertov*. Bratislava : Ministerstvo kultúry SR, 2003. 474 p. ISBN 978-80-968317-1-2.
- KOTLER, P. - LEVI, S.: Broadening the Concept of Marketing. In: *Journal of Marketing*, 1969, Vol. 33, No. 1, pp. 10–15.
- LUKÁČ, M.: *Koniec neefektívnej marketingovej komunikácie v múzeách*. Trnava : Občianske združenie FSV UCM, 2015. 162 p. ISBN 978-80-971952-1-2.
- MARTIN, D.: Arts administration (arts management). In: *Encyclopedia of Public Policy and Administration*. Boulder, CO : Westview Press. 1998. pp. 128-133. ISBN 978-0-816-04799-4.
- MIEGE, B. – GARNHAM, N.: The cultural commodity. In: *Media, Culture & Society*, 1979/1, pp. 297–311.
- Nástroje kultúrnej politiky*. 2015. [online]. [2020-03-25]. Available on: <<http://www.slovakia.culturalprofiles.net/?id=-12752>>.
- NOVOTNÝ, O.: *Podpora kultúry z verejných zdrojov*. Bratislava : Národné osvetové centrum, 2003. 113 p. ISBN 978-80-7121-235-0.
- O'BRIEN, D.: *Kulturní politika - management, hodnota a modernita v kreativních průmyslech*. Brno : Barrister & Principal, 2015. 262 p. ISBN 978-80-7485-058-5.
- PATOČKA, J. – HERMANOVÁ, E.: *Lokální a regionální kultura v České republice*. Praha : ASPI, 2008. 199 p. ISBN 978-80-7357-347-8.

- PETROVÁ, P.: *Country profile Czech republic*. 2015. [online]. [2019-12-16]. Available on: <http://www.culturalpolicies.net/down/czechia_ol_092015.pdf>.
- REKTOŘÍK, J. a kol.: *Organizace neziskového sektoru: základy ekonomiky, teorie a řízení*. Praha : Ekopress, 2010. 188 p. ISBN 978-80-8692-954-5.
- ROSE, N. – MILLER, P.: Political power beyond the state: problematics of government. In: *British journal of sociology*, 1992, Vol. 43, No. 2, pp. 173–205.
- SLUŠNÁ, Z.: *Súčasná kultúrna situácia z pohľadu teórie a praxe*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, 2015. 118 p. ISBN 978-80-223-4026-7.
- SMOLÍKOVÁ, M. (ed.): *Management umění*. Praha: VŠUP, 2008. 158 p. ISBN 978-80-86863-24-5.
- ŠKARABELOVÁ, S. a kol.: *Ekonomika kultury a masmédií*. Brno : Masarykova univerzita, 2007. 211 p. ISBN 978-80-210-4267-4.
- ŠMATLÁK, M. a kol.: *Od kultúrnych hodnôt k hodnote kultúry*. 2007. [online]. [2017-10-24]. Available on: <<http://www.zask.sk/files/odbory/kultura/rok-2008/oprava-stranky/Strategia1.pdf>>.
- TAJTÁKOVÁ, M.: *Marketing kultúry*. Bratislava : Ekonóm, 2006. 186 p. ISBN 978-80-225-2176-0.
- TAJTÁKOVÁ, M.: *Marketing kultúry. Ako osloviť a udržať si publikum*. Bratislava : Eurokódex, 2010. 260 p. ISBN 978-80-89447-29-9.
- ZMEČEK, A.: *Stratégia štátnej kultúrnej politiky a akčný plán realizácie úvodnej fázy implementácie kultúrnej politiky*. Bratislava : Ministerstvo kultúry SR, 2005. 27 p.
- Zmena spoločenských pomerov a demokratizácia spoločnosti po roku 1989*. 2015. [online]. [20120-03-25]. Available on: <<http://www.slovakia.culturalprofiles.net/?id=-7299>>.

K OTÁZKAM MOTIVÁCIE ŠTUDENTOV PRE VYSOKOŠKOLSKÉ ŠTÚDIUM³⁸

Mgr. Barbora Blašková - prof. Ing. Václav Vybíhal, CSc.³⁹

Abstract

The paper deals with the motivational aspects of the decision-making process for higher education, which must be identified, analyzed and subsequently evaluated. For this purpose, data were obtained through a questionnaire survey, which was provided to students of the Faculty of Social Sciences of the University of St. Cyril and Methodius in Trnava. This topic is very topical because the decision to study at university is an important factor that will influence the further personal development and formation of each individual. Therefore, it is essential to be aware of the individual factors that affect students, given their subsequent benefits. In our paper, we decided to investigate and analyze these factors based on the answers obtained concerning the cause of the choice of study, field and faculty, the concept of study and their fulfillment and also the actual application in practice.

KEY WORDS: Student Motivation, Decision-making, University Studies, Questionnaire, University.

ÚVOD

Vo všeobecnosti sa dá motivácia považovať za neodmysliteľnú súčasť nášho každodenného života. Nie vždy si jej prítomnosť však uvedomujeme, ale napríklad, predstavme si bežné pracovné ráno, taktiež nás musí niečo motivovať, aby sme vstali z postele, i keď sa nám práve veľmi nechce. Našou motiváciou, v tomto prípade, sú prevažne peniaze, potreba uživiť seba, prípadne svoju rodinu. Rovnako to funguje i pri vzdelávaní. Vzdelávame sa pre seba, pre to, aby sme si zabezpečili lepšiu budúcnosť. Vzdelávanie a výchova sú postavené na komunikácii. V spoločenskom živote je hovorené slovo veľmi podstatným faktorom. Obdobie jedinca, kedy sa rozhoduje o štúdiu na vysokej škole, je prelomovým medzníkom. Rozhodnutie ísť študovať na vysokú školu môže jedincovi zabezpečiť rozvíjať svoju osobnosť a posunúť komunikačné zručnosti na novú úroveň. Motivácia, ktorá v tomto období na jednotlivcov pôsobí je rôznorodá. Každý jeden má iné predpoklady, iné predstavy, či víziu.

Motivácia je ovplyvnená aj požiadavkami doby. Je nevyhnutné sa neustále prispôbovať aktuálnej situácii. Pretože ľudia sa menia, mení sa aj prostredie, v ktorom sa nachádzame, vzdelávanie, a tým i samotná motivácia, ktorá je podmienená rôznymi faktormi. Neustále pribúda množstvo nových škôl a s nimi prichádza i množstvo nových študijných odborov. Študenti majú na výber zo skutočne veľkej škály, majú možnosť rozvíjať svoj potenciál a predĺžiť si svoj študentský život.

1 TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ K PROBLEMATIKE MOTIVÁCIE

Pojem motivácia zahŕňa všetko to, po čom túžime, čo prežívame a v neposlednom rade, čo by sme chceli dosiahnuť. Motiváciou sa zaoberali už antickí filozofi ako Sokrates a Platón. Dokonca, Aristoteles vyjadril presvedčenie, že nájsť šťastie na základe rozumného konania je najvyšším cieľom ľudského života. Motivácia má skutočne dlhú históriu, ktorá sa neustále formuje a ktorá zásadne prispieva k najvýstižnejším špecifikáciám motivácie. Podľa Zelinu (1995) motiváciu chápeme ako súhrn činiteľov, ktoré podnecujú, posilňujú a zacieľujú ľudské správanie. Motivácia správania človeka môže vychádzať z rôznych vnútorných a vonkajších stimulov. Tureckiová (2004) motiváciu definuje

³⁸ Príspevok je výstupom projektu FPPV-40-2020: Motivačné aspekty rozhodovania pre vysokoškolské štúdium.

³⁹ Mgr. Barbora Blašková, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01, Trnava, blaskovabaska@gmail.com

prof. Ing. Václav Vybíhal, CSc, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01, Trnava, vaclav.vybihal@ucm.sk

ako termín súvisiaci s postavením a úlohou človeka v spoločnosti, s jeho činnosťou a osobnosťou. Ďalej konštatuje, že motivácia patrí k jedným z najdôležitejších častí osobnosti človeka a odlišuje konkrétnych ľudí v tom, čo chcú, čo robia, kam svojim konaním smerujú a po čom túžia. Lokša determinuje motiváciu ako určitý proces riadenia a aktivizácie, taktiež motiváciu považuje ako udržanie správania a prežívania jedinca. Nakonečný (2009) vyjadruje svoj postoj nasledovne: ľudské správanie je zamerané na dosiahnutie konkrétneho cieľa, či už vedome alebo nevedome, vyznačuje sa určitou intenzitou. Procesy determinujúce toto zameranie, trvanie správania a silu, možno špecifikovať ako motiváciu. Problematika motivácie je veľmi rozsiahla, existuje veľké množstvo teoretických prístupov. Zelina (1996) spolu s Lokšom – Lokšovou (1999) sa vo svojom rozdelení zhodli a uvádzajú tieto základné prístupy k motivácii, ktoré prinášajú nový náhľad do danej problematiky a vecne ju dopĺňajú:

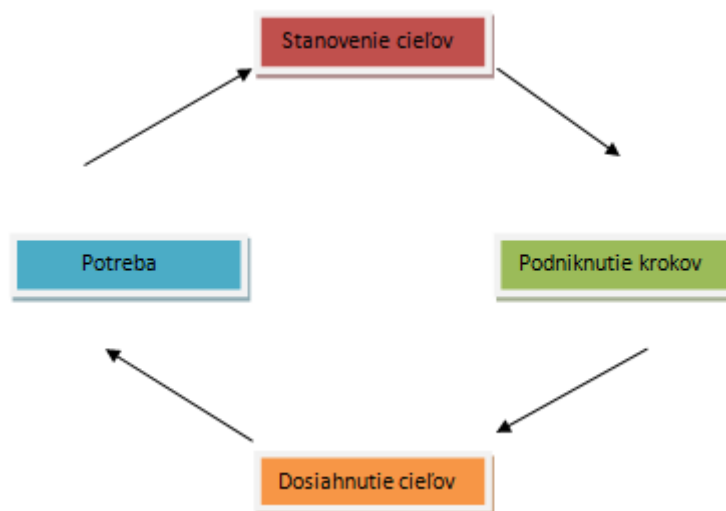
- ✓ homeostatický – ktorý vychádza z predpokladu, že prirodzený stav organizmu je stav rovnováhy jeho vnútorného prostredia. Ak nastane zmena rovnováhy, respektíve, ak príde k jej narušeniu, nastupuje motivované správanie, ktorého pričinením má prísť k obnoveniu stratenej rovnováhy;
- ✓ pohnútkový – podstatou je prvotná pohnútko smerujúca k maximalizácii prežívania pocitov, ktoré sú príjemné, zároveň vyhýbanie sa nepríjemnostiam a v neposlednom rade, pohnútko smerujúca k princípu učenia, prostredníctvom ktorého sú osvojené tzv. druhotné pohnútky;
- ✓ poznávací – determinuje motiváciu ako konečnú fázu poznávacích procesov, kde predstavuje spracovanie informácií výsledok zoskupenia nutných poznatkov a finálneho rozhodnutia človeka;
- ✓ humanistický – drží sa predpokladu, že motivácia vyplýva zo snahy každého jedinca prekročiť súčasné rozpoloženie vlastnej existencie, že človek je ten, ktorý sa podieľa na realizácii vlastných vývojových alternatív.

Preferencia akéhokoľvek z vyššie spomenutých prístupov predstavuje jednostranný pohľad na komplikovaný systém ľudskej motivácie. Motivácia vyjadruje určitý stav napätia organizmu, ktorý je podmienený neuspokojením potreby. Prístupy, ktoré uvádzajú autori, privádzajú človeka ku konkrétnej činnosti, ktorá spôsobí uspokojenie danej potreby. Vecne poukazujú vo svojej publikácii aj Lokša – Lokšová (1999), že motivácia predstavuje zásadný faktor vo výchovno-vzdelávacom procese, ktorý vo významnej miere dopomôže k riešeniu protirečenia vo vyučovacom procese medzi požiadavkami učenia a samotnými predpokladmi, ktorými študent disponuje.

Smékal (2002) upozorňuje na 5 faktorov, ktoré podľa neho najviac ovplyvňujú motiváciu u človeka:

- ✓ potreby – uspokojiť primárne, sekundárne, sociálne a spoločenské potreby;
- ✓ návyky – osvojené, či naučené spôsoby správania sa, u človeka, ktoré sú podmienené výchovou a sebvýchovou;
- ✓ záujem – sústrediť sa na oblasť, činnosť, objekt, ktoré predstavujú primárny predmet záujmu, avšak, u každého jedinca môže predstavovať inú hodnotu;
- ✓ hodnoty – ktoré sú orientované na cieľ, ovplyvňujú ako sa človek správa, jeho morálku a životný štýl;
- ✓ ideály – stav, ktorý je očakávaný, priblížiť sa k svojmu ideálu.

Človek počas života spoznáva svoje hodnoty a s odstupom času im pripisuje značný význam. Hodnoty neskôr zastávajú miesto v sebarealizácii každého jedinca a pôsobia ako defenzíva voči spoločnosti. Hierarchia hodnôt je u každého rozdielna, avšak, existujú hodnoty, ktoré sú platné pre všetkých ľudí, a tými sú, napr.: rodina, zdravie, láska, práca, vzdelanie, peniaze, úspech a pod. (Plháková, 2004). Následne Nakonečný (2004) dopĺňa, že za hlavný impulz motivácie sa dá považovať motív, ktorý je iniciátorom väčšej výkonnosti u človeka a ktorý vedie k orientácii na cieľ. Hartl, Hartlová (2000) zastávajú názor, že je možné si všimnúť pri každej činnosti, ktorú človek vykonáva, že ju robí z určitého dôvodu a sleduje ňou konkrétny cieľ. Za finálnu fázu motivácie pokladajú práve naplnenie cieľa.

Obrázok 1: Proces motivácie

Zdroj: Armstrong, 2007 – vlastné spracovanie.

1.1 Motivačné faktory pre vysokoškolské štúdium

Obdobie, kedy sa jedinec rozhoduje o voľbe budúceho zamestnania alebo o voľbe štúdia na vysokej škole, je veľmi stresujúce. V porovnaní so strednou školou sú na vysokej škole na študentov kladené vyššie nároky, rozsah, požiadavky na výkon, či zvládnutie učiva. Nastáva nový systém, nová etapa života, už toho zodpovednejšieho. Řičan (2007) dopĺňa, že v tomto prípade je dôležité uvedomovať si skutočnosť, že sám študent si dobrovoľne vybral štúdium na vysokej škole a to, za istým účelom. László (2004) špecifikuje konkrétne rozhodovacie aspekty študentov z pohľadu motivácie ku štúdiu:

- ✓ priama orientácia na vedný odbor (získanie nových poznatkov);
- ✓ získanie vhodného zamestnania (rozvoj osobnosti, kariérny rast, sociálny status);
- ✓ zapojenie sa do spoločenského života (spoznanie nových ľudí, mimoškolské aktivity);
- ✓ únik z povinností dospelých (nie príliš dobrá domáca situácia, preukázanie samostatnosti a nezávislosti).

Existuje veľmi široké spektrum aspektov vplývajúcich na motiváciu študentov, ktorí sa rozhodujú ísť študovať na vysokú školu. Každý jedinec je špecifický a má jedinečné požiadavky. Dôležité je pristupovať ku každému individuálne. Na základe prieskumu, ktorý sme realizovali na vzorke študentov, Fakulty sociálnych vied Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave (ďalej len FSV UCM), sme sa presvedčili, že študenti sú skutočne rôznorodí, čo dokazujú i výsledky prieskumu. S určitosťou však môžeme tvrdiť, že aspekty, ktoré determinuje autor László a následne Newstead a kol., presne špecifikujú všeobecný prehľad tých najpodstatnejších. Niektorí študenti považujú čas, ktorý strávia na vysokej škole, ako priestor na rozhládanie sa a rozvoj osobnosti. Ďalší jedinci presne vedia, čo chcú a vnímajú školu ako získanie nových poznatkov a prehĺbenie už nadobudnutých vedomostí. Následne existuje skupina jedincov, ktorí vnímajú štúdium na vysokej škole ako príležitosť nadviazania nových vzťahov a realizovania svojich záležitostí, na ktoré majú dostatočne väčší priestor popri vysokej škole, ako popri práci. A v neposlednom rade, motiváciou môžu byť i nie príliš priaznivé domáce podmienky, časté hádky s rodičmi, preukazovanie nezávislosti a pod.

Študenti, ktorí sa rozhodli pre štúdium na vysokej škole, sa zoznamujú s novým prostredím a s novými ľuďmi, musia sa prispôbiť a naučiť sa určitým princípom správania sa. Vysoká škola ich učí väčšej samostatnosti, zrelosti, zodpovednosti, či odbornosti. Ako sa s novými motívmi jednotlivci vyrovnávajú, je individuálne. Niektorí sa prispôbujú rýchlo, iní potrebujú viac času. Avšak, dôležitá je i podpora zo strany pedagógov (Danek, 2014).

Pre porovnanie uvádzame zadefinovanie motivačných aspektov pri voľbe štúdia z pohľadu autora Newstead a kol. (1996):

- ✓ získať čas (aby sa jednotlivci mohli rozhodnúť o budúcom povolani, aby nemuseli ísť do zamestnania, prípadne záujem o zábavu);
- ✓ lepšia kvalifikácia (získať akademický titul, nadobudnúť lepšie platené zamestnanie, zvýšiť sociálny status v spoločnosti);
- ✓ osobný rozvoj a potenciál (získať lepšiu kontrolu nad životom).

Aj toto rozdelenie možno považovať za veľmi podnetné. Veľa mladých ľudí po ukončení strednej školy nevie, aké zamestnanie by bolo pre nich ideálne. Preto je rozumnejším riešením alternatíva zväziť štúdium na vysokej škole, ktoré poskytne lepší rozhľad a konkretizáciu zamerania. Naopak, existujú študenti, ktorí majú záujem výlučne o zábavu a o spoločenský život, ktorý im vysoká škola zabezpečí. Další si zakladajú na lepšej kvalifikácii alebo túžia po zamestnaní, v ktorom budú môcť pracovať len po nadobudnutí príslušného akademického titulu. Řičan (2007) udáva konkrétny príklad, na ktorom poukazuje na chápanie rozdielnosti motivačných faktorov. Je pravdepodobné, že maturant sa bude rozhodovať na základe iných kritérií, či pokračovať v štúdiu na vysokej škole, ako absolvent bakalárskeho štúdia, ktorý sa rozhoduje, či bude pokračovať v štúdiu na magisterskom stupni. Je dôležité mať na pamäti, že efektívnosť štúdia je ovplyvnená rýchlosťou a úrovňou adaptačného procesu, v porovnaní s predchádzajúcim obdobím.

2 METODIKA VÝSKUMU

Cieľom predkladaného príspevku je zistiť motivačné aspekty študentov, ktoré ovplyvnili ich rozhodovací proces pri voľbe vysokoškolského štúdia. Našou cieľovou skupinou sú študenti bakalárskeho stupňa štúdia, študujúci na Fakulte sociálnych vied Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave (ďalej len FSV UCM). Pre naplnenie nášho cieľa sme sa rozhodli využiť metódu dotazníkového šetrenia. Otázky, ktoré sme použili v dotazníku sa zaoberajú príčinou voľby štúdia, odboru a fakulty, predstavami o štúdiu, ich následným naplnením a v neposlednom rade, samotné uplatnenie študentov v praxi. Získané výsledky predstavujú kľúčové skutočnosti, ktoré môžu byť značkou inšpiráciou pre samotnú fakultu a pre jej ďalšie smerovanie. Počet vzorky respondentov sa odzrkadľoval od počtu prítomných študentov priamo na vyučovacích hodinách. Dotazník obsahuje 21 otázok, ktoré pozostávajú z uzavretých odpovedí, vzhľadom na docielenie ich rovnocennosti. Otvorené odpovede by predstavovali širokú škálu pohľadov, ktoré by nám neprinesli zovšeobecnené výsledky, čo nepovažujeme pri tomto type výskumu za relevantné.

S prihliadnutím na naplnenie stanoveného cieľa výskumu, sme si vymedzili nasledujúce *hypotézy*:

H1: Najviac študentov uviedlo, že miesto ich trvalého bydliska podľa kraja je práve miesto sídla fakulty, čiže Trnava.

H2: Najviac študentov uviedlo, že keby sa mali rozhodnúť o štúdiu na vysokej škole druhýkrát, rozhodli by sa študovať na inej vysokej škole na Slovensku.

H3: Najviac študentov uviedlo, že jeden z hlavných dôvodov, ktorý ovplyvnil ich rozhodnutie prihlásiť sa na FSV UCM, bol dôvod, že nemuseli robiť prijímacie pohovory.

H4: Najviac študentov uviedlo, že odbornú spôsobilosť učiteľov na FSV UCM hodnotia ako solídnu úroveň.

Rozhodnutie zvoliť práve tieto štyri hypotézy vychádza z podstaty riešenia skúmaného problému. Miesto štúdia je pre veľké množstvo študentov rozhodujúcim faktorom, taktiež je dôležité zistenie, či by študenti chceli pokračovať v štúdiu i v 2. stupni štúdia na FSV UCM. Ďalej je rovnako dôležité zistenie týkajúce sa hlavného faktora, ktorý študentov predovšetkým ovplyvnil pri výbere FSV UCM a v neposlednom rade, dôležitý fakt je i to, ako vnímajú študenti odbornú spôsobilosť pedagógov, ktorí ich vyučujú. Determinované hypotézy priamo reflektujú otázky týkajúce sa motivácie študentov pri voľbe vysokoškolského štúdia. Na základe vyhodnotených dát z dotazníkového šetrenia sa hypotézy, buď potvrdia alebo vyvrátia. V príspevku boli využité i ďalšie metódy vedeckej práce, ako indukcia, dedukcia, analýza, syntéza, či komparácia. Tieto metódy možno vidieť najmä v prvej časti predkladaného príspevku.

3 VÝSLEDKY VÝSKUMU A DISKUSIA

Po zozbieraní dotazníkov nastala vyhodnocovacia fáza. Výskum bol realizovaný od 24.2.2020 do 9.3.2020. Dotazníky boli rozdane študentom bakalárskeho stupňa štúdia na FSV UCM, na

vyučovacích hodinách. Respondenti boli oslovení priamo, nie prostredníctvom online formulára, z dôvodu lepšieho zacielenia práve na študentov FSV UCM. Na dotazník odpovedalo 77 respondentov. Z toho bolo 46 žien a 31 mužov. Z hľadiska formy štúdia boli všetci respondenti z dennej formy štúdia. Počet respondentov je v súlade so stanovenou metodikou počtu respondentov v demografických výskumoch, ktorú publikovali Vybíhal a Kubíček (1974). Z hľadiska odborov boli zastihnutí študenti manažmentu a ekonómie verejnej správy a študenti verejnej správy.

Nasledujú výsledky týkajúce sa motivácie a rozhodovania. Na úvod sa bude pozornosť klásť na miesto trvalého bydliska oslovených respondentov. Práve touto otázkou sa zaoberá prvá stanovená hypotéza, v ktorej je vyjadrené nasledovné stanovisko:

H1: Najviac študentov uviedlo, že miesto ich trvalého bydliska podľa kraja je práve miesto sídla fakulty.

Tabuľka 1: Miesto trvalého bydliska respondentov podľa kraja SR⁴⁰

Miesto trvalého bydliska podľa kraja SR	Absolútna početnosť	Relatívna početnosť (%)
Trnavský	33	42,8
Bratislavský	11	14,3
Trenčiansky	10	13,0
Banskobystrický	6	7,8
Prešovský	6	7,8
Nitriansky	5	6,5
Žilinský	4	5,2
Košický	2	2,6

Zdroj: Vlastné spracovanie.

Z údajov v tabuľke 1 vyplýva, že 42,8 % študentov uviedlo miesto trvalého bydliska, Trnavský kraj, čo je i miesto sídla fakulty. Z uvedeného možno konštatovať, že do veľkej miery študentov ovplyvňuje práve miesto sídla fakulty, aký bol i predpoklad, ktorý je stanovený v prvej hypotéze. Keďže u mnohých ľudí, vo všeobecnosti, zohrávajú peniaze dôležitý faktor, vzhľadom na ekonomickú situáciu, možno s určitosťou tvrdiť, že faktor bydliska je pre mnohých študentov považovaný za jeden z prioritných, na základe ktorého sa rozhodujú o štúdiu. Ďalších 14,3 % respondentov uviedlo Bratislavský kraj, 13% Trenčiansky kraj. Za povšimnutie stojí fakt, že Banskobystrický a Prešovský kraj uviedlo len 7,8 %, vzhľadom na vzdialenosť možno považovať toto zistenie za relevantné, avšak, Nitriansky kraj uviedlo len 6,5 %, od tohto kraja bolo očakávanie vyššie. V neposlednom rade, Žilinský kraj uviedlo 5,2 % respondentov a Košický kraj 2,6 % respondentov, čo sú len dvaja študenti z celkového počtu opýtaných. V konečnom dôsledku možno zhodnotiť, že *H1 bola potvrdená*.

H2: Najviac študentov uviedlo, že keby sa mali rozhodnúť o štúdiu na vysokej škole druhýkrát, rozhodli by sa študovať na inej vysokej škole na Slovensku.

⁴⁰ Odpovede v tabuľkách sú zoradené vzostupne od najvyššieho percentuálneho ohodnotenia po najnižšie

Tabuľka 2: Rozhodnutie študentov, ak by sa mali rozhodnúť o štúdiu na vysokej škole druhýkrát

Rozhodnutie o štúdiu na vysokej škole	Absolútna početnosť	Relatívna početnosť (%)
Študovať rovnaký odbor na FSV UCM	29	37,6
Študovať na inej vysokej škole na Slovensku	18	23,4
Študovať na inej fakulte UCM Trnava	10	13,0
Neštudovať vysokú školu	10	13,0
Študovať v zahraničí	8	10,4
Študovať iný odbor na FSV UCM	2	2,6

Zdroj: Vlastné spracovanie.

Mnoho študentov, ktorí začnú študovať na vysokej škole, časom zistia, že daný odbor nenaplnil ich očakávania alebo nevidia veľkú perspektívu daného odboru do budúcnosti. Práve preto predpoklad bol, že najviac respondentov uvedie práve možnosť študovať na inej vysokej škole na Slovensku. Avšak, vzhľadom na tabuľku 2 možno usúdiť, že väčšia tretina respondentov uviedla, žeby študovala rovnaký odbor na FSV UCM, čo predstavuje pozitívny výsledok smerujúci k danej fakulte. A čo potvrdzuje, že stanovená *H2 bola vyvrátená*. Už menšia časť študentov uviedla možnosť študovať na inej fakulte UCM Trnava a rovnaký počet respondentov uviedol neštudovať vysokú školu. Pravdepodobne ide o skupinu študentov, ktorých štúdium nenaplnilo ich predpokladané očakávania. Len 10,4 % študentov uviedlo, že by išli študovať do zahraničia a zvyšných 2,6 % uviedlo, že by išli študovať iný odbor na FSV UCM.

H3: Najviac študentov uviedlo, že jeden z hlavných dôvodov, ktorý ovplyvnil ich rozhodnutie prihlásiť sa na FSV UCM, bol dôvod, že nemuseli robiť prijímacie pohovory.

Tabuľka 3: Motívy respondentov ovplyvňujúce ich rozhodnutie

Motívy respondentov	Absolútna početnosť	Relatívna početnosť (%)
Nemusel/a som robiť prijímacie pohovory	38	49,4
Dostupnosť fakulty z miesta bydliska	24	31,2
Odporúčania od priateľov, známych	22	28,6
Išlo mi iba o získanie príslušného titulu	22	28,6
Miesto sídla fakulty	15	19,5
Dlhodobý záujem o daný odbor	11	14,3
Perspektívnosť odboru v budúcnosti	10	13,0
Vplyv rodičov a rodiny	8	10,4
Osobná návšteva na DOD na fakulte	8	10,4
Nedostal som sa na inú fakultu, o ktorú som mal/a prioritný záujem	6	7,8

Vplyv masmédií	2	2,6
Odporúčania od učiteľov	1	1,3

Zdroj: Vlastné spracovanie.

V tabuľke 3 možno vidieť všetky možnosti, z ktorých si respondenti mohli zvoliť 3 z nich. *H3 bola potvrdená*, pretože až 49,4 % uviedlo, že jeden z hlavných dôvodov prečo sa prihlásili na FSV UCM bol, že nemuseli robiť prijímacie pohovory. Zaujímavé by bolo v ďalšom výskume zistiť, prečo práve tento faktor ovplyvňuje mnoho študentov. Čo sa nám opäť potvrdilo, i pri tejto otázke, je dostupnosť fakulty z miesta bydliska. Opäť väčšie percento študentov (31,2 %) uviedlo, že je to jeden z hlavných ovplyvňujúcich dôvodov pri voľbe štúdia. Vidno, že i priatelia a známy majú vplyv na rozhodovací proces u jednotlivcov. Taktiež 28,6 % respondentov zadefinovalo, že im išlo iba o získanie príslušného titulu. Už menšie percento respondentov uviedlo dlhodobý záujem o daný odbor, či perspektívnosť odboru v budúcnosti. Nielen známy a priatelia majú vplyv na rozhodovanie jedincov, ale aj rodina, i keď túto možnosť uviedlo len 10,4 % respondentov. Rovnaké percento patrilo i možnosti osobnej návštevy na dni otvorených dverí na fakulte. I keď sa na univerzitách kladie pomerne veľký dôraz práve na túto udalosť, realita je prihliadajúc na realizovaný výskum iná, a v konečnom dôsledku možno poznamenať, že jej výsledok nie je efektívny do takej miery, akú by možno, univerzity a jednotlivé fakulty, očakávali. Našli sa i študenti, ktorí sa nedostali na fakultu, o ktorú mali prioritný záujem, a tak zvolili FSV UCM. Takéto rozhodnutie nie je práve najvhodnejšie, keďže frustrácia, že neštuduje odbor, ktorý ho zaujíma alebo nezaujíma ho dostatočne, môže spôsobovať mnoho negatívnych faktorov v mysli študentov. Predsa len, obdobie, kedy sa študenti rozhodujú o voľbe vysokoškolského štúdia, je veľmi citlivým a mnoho z nich sa snaží vysokou školou oddialiť od povinností dospelého človeka, a tak si zvolia aj štúdium, ktoré ich nezaujíma. Ďalším z faktorov je vplyv masmédií, ktorý zvolilo len 2,6 % respondentov, čo je veľmi málo vzhľadom na skutočnosť, že mnohé univerzity si od médií sľubujú omnoho viac. Dôkladne zvažujú akým spôsobom sa odprezentovať, investujú nemalé peniaze do propagácie a celkové úsilie môže byť rovnako neefektívne ako vyššie spomínaný deň otvorených dverí. Zvyšných 1,3 % patrí odporúčeniu od učiteľov.

H4: Najviac študentov uviedlo, že odbornú spôsobilosť učiteľov na FSV UCM hodnotia ako solídnu úroveň.

Tabuľka 4: Odborná spôsobilosť pedagógov na FSV UCM z pohľadu študentov

Odborná spôsobilosť pedagógov na FSV UCM z pohľadu študentov	Absolútna početnosť	Relatívna početnosť (%)
Solídna úroveň	42	54,5
Dobrá úroveň	21	27,3
Vynikajúca úroveň	7	9,1
Priemerná úroveň	6	7,8
Nízka úroveň	1	1,3

Zdroj: Vlastné spracovanie.

Rozhodnutie, na ktorej univerzite nasledujúce roky budeme rozvíjať svoj potenciál sa spája i s otázkou úrovne odbornej spôsobilosti pedagógov jednotlivých fakúlt. Je to rovnako dôležitý faktor. Keďže aj pedagógovia určitým spôsobom formujú študentov a prispievajú k ich motivácii, štvrtá hypotéza priamo reflektuje na odbornú spôsobilosť pedagógov z pohľadu študentov. Možno s určitosťou skonštatovať, že *H4 bola potvrdená*. Väčšia polovica respondentov (54,5 %) uviedla, že odbornú spôsobilosť pedagógov na FSV UCM hodnotia ako solídnu úroveň. Ďalších 27,3 %

zhodnotilo spôsobilosť pedagógov dobrou úrovňou. Možno poznamenať, že 7,8 % respondentov uviedlo, že odborná spôsobilosť pedagógov je hodnotená ako priemerná a zvyšných 1,3 % zvolilo nízku úroveň spôsobilosti pedagógov na FSV UCM.

ZÁVER

Príspevok sa venuje motivačným aspektom rozhodovacieho procesu pre vysokoškolské štúdium, ktoré bolo nevyhnutné identifikovať, analyzovať a následne vyhodnotiť. K tomuto účelu boli získané dáta prostredníctvom dotazníkového šetrenia, ktoré bolo poskytnuté študentom bakalárskeho stupňa štúdia FSV UCM v Trnave. Cieľom predkladaného príspevku bolo zistiť motivačné faktory študentov, ktoré ovplyvnili ich rozhodnutie pri voľbe štúdia na vysokej škole. Najskôr príspevok prináša pohľad do danej problematiky z pohľadu rôznych autorov, ktorých poznatky slúžili na následné skúmanie problematiky. Zadefinovanie metodiky výskumu bolo záväzným pre pokračovanie spracovania príspevku, sú v ňom taktiež vymedzené štyri hypotézy, z ktorých sa vychádzalo. Tri z nich boli potvrdené a jedna bola vyvrátená.

Na záver možno vyzdvihnúť dôležitosť jednotlivých aspektov, ktoré študentov ovplyvňujú. Skutočne existuje množstvo motivačných aspektov, ktoré vplývajú na jedincov a formujú ich rozhodovanie. Vidieť i vo výsledkoch výskumu, že škála je rozmanitá. Každá univerzita by mala sledovať svojich študentov a priebežne realizovať výskumy, ktoré priamo reflektujú na fakty týkajúce sa psychologicko – sociálnych aspektov života respondentov, odzrkadľujúce aktuálnu situáciu.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- ARMSTRONG, M. 2007. *Řízení lidských zdrojů*. 10. vyd. Praha: Grada Publishing, a.s., 2007. 800 s. ISBN 978-80-247-1407-3.
- DANEK, 2014. *Pedagogická dokumentácia na vysokej škole*. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda, 2014. 128 s. ISBN 978-80-8105-614-7.
- HARTL, P. - HARTLOVÁ, H. 2000. *Psychologický slovník*. Praha: Portál, s.r.o., 2000. 776 s. ISBN 80-7178-303-X.
- LÁSZLÓ, K. 2004. *Motivácia v edukačnom prostredí*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, 2004. 90 s. ISBN 80-8055-975-9.
- LOKŠA, J. – LOKŠOVÁ, I. 1999. *Pozornost, motivace, relaxace a tvořivost dětí ve škole: Teoretická východiska a praktické postupy, hry a cvičení*. Praha: Portál, s.r.o., 1999. 208 s. ISBN 80-7367-176-X.
- NAKONEČNÝ, M. 2004. *Motivace lidského chování*. Praha: Academia, 2004. 272 s. ISBN 80-200-0592-7.
- NAKONEČNÝ, M. 2009. *Psychologie osobnosti*. Praha: Academia, 2009. 620 s. ISBN 978-80-200-1680-5.
- NEWSTEAD, S. et al. 1996. *Individual Differences in Student Cheating. Journal of Educational Psychology*. Praha : Academia, 1996. 241 s. ISSN 1925-0746.
- PLHÁKOVÁ, A. 2004. *Učebnice obecné psychologie*. Praha: Academia, 2004. 472 s. ISBN 80-2001-086-6.
- ŘÍČAN, P. 2007. *Psychologie osobnosti*. Praha: Grada Publishing, 2007. 208 p. ISBN 978-80-247-1174-4.
- SMÉKAL, V. 2002. *Psychologie osobnosti*. Praha: Barrister & Principal, s.r.o., 2002. 517 s. ISBN 80-865-9865-9.
- TURECKIOVÁ, M. 2004. *Řízení a rozvoj lidí ve firmách*. Praha: Grada Publishing, a.s., 2004. 172 s. ISBN 80-2470-405-6.
- VYBÍHAL, V. – KUBÍČEK, J. 1974. *Návrh metodiky stanovení počtu respondentů a délky pozorování při demografickém výzkumu*. Acta Univ. Agric., 10, p. 297. Brno, 1974, VŠZ, Czech republic.
- ZELINA, M. 1995. *Výchova tvorivej osobnosti*. Bratislava: Univerzita Komenského. 1995. 156 s. ISBN 80-223-0713-0.
- ZELINA, M. 1996. *Stratégie a metódy rozvoja osobnosti dieťaťa*. Bratislava: Iris. 1996. 230 s. ISBN 80-967-0134-7.

K OTÁZKE LEGITIMITY VÝBOROV MESTSKÝCH ČASTÍ

PhDr. Dominika Vincová⁴¹

Abstract

The decentralization of public administration in Slovakia created the basis for the performance of local self-government. The exercise of local self-government is not only the right to exercise public power over a certain territory and over the population of that territory. Municipalities and cities must have the capacity to exercise self-government and take a responsible approach to the fulfillment of their self-government powers, including the establishment of sub-local bodies that are not bodies of territorial self-government units. Municipal self-government bodies have a constitutional and legal basis and their framework cannot be extended. The proper performance of self-government sometimes requires the establishment of additional bodies to meet the needs of the population, which perform advisory and professional functions. The author deals with the question of the legitimacy of one of the facultatively established bodies of cities - the committee of city districts. The legal status of district committees and their establishment is very vague from a regulatory point of view and can cause confusion as to their legitimacy. The answer to this question is the aim of this post. The author examines the legal position of the committees of city districts in terms of facultativeness and obligation and the method of their establishment, the explicit enshrinement of which is absent in the legal legislation, which the author considers a significant shortcoming of the legislation.

KEY WORDS: City district, city district committee, statute of the municipality, generally binding regulation of the municipality

ÚVOD

Štruktúra orgánov zabezpečujúcich výkon samosprávy na miestnej úrovni je výsledkom decentralizácie verejnej moci. Verejná moc v štáte nie je vykonávaná iba subjektmi štátneho charakteru, čo je prejavom demokracie ako jedného z hlavných princípov právneho štátu. Jednotky územnej samosprávy, vrátane miest a obcí, odvádzajú svoju legitimitu od ústavnoprávných základov zakotvujúcich právne postavenie územnej samosprávy a od ľudu, ktorý je zdrojom moci v štáte. Orgány miestnej samosprávy majú oprávnenie zriaďovať ďalšie orgány na zabezpečenie výkonu samosprávy fakultatívnej povahy, ktorých legitimitu je potrebné skúmať v súvislostiach zákonnej právnej úpravy. Cieľom predkladaného príspevku je preskúmať legitimitu výborov mestských častí ako jedného z fakultatívne zriaďovaných orgánov miest.

1 PRÁVNÝ ZÁKLAD ČLENENIA MIEST NA MESTSKÉ ČASTÍ

Mestské časti sú súčasťou slovenských miest, ktorých právne postavenie upravuje zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (v ďalšom texte „zákon o obecnom zriadení“). Zákon o obecnom zriadení výslovne nedefinuje mestskú časť, ale analogicky vychádzame z ustanovenia § 2 ods. 2 tohto zákona (Košíčiarová, 2015), ktoré upravuje oprávnenie obcí členiť na jednotlivé časti, ktoré sa vyznačujú vlastným názvom, ale nemusia mať vlastné katastrálne územie. Pomocou analógie môžeme odvodiť, že mesto môže byť rozčlenené na mestské časti s vlastným názvom, pričom vlastné katastrálne územie nie je zákonnou podmienkou.

Zákon o obecnom zriadení sa o mestskej časti samostatne nezmieňuje, ani o podmienkach, ktoré musia byť splnené k rozdeleniu mesta na jednotlivé mestské časti. Z dikcie § 2 ods. 2 zákona o obecnom zriadení exaktne vyplýva, že ide o oprávnenie mesta, nie o jeho povinnosť. Mesto nie je zákonom obmedzené podmienkami, po splnení ktorých je povinné členiť svoje územie na mestské časti. Právna úprava miest v rámci štvrtej časti zákona o obecnom zriadení iba odkazuje na subsidiárne

⁴¹ FVS UPJŠ v Košiciach, Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy, Popradská 66, P.O. BOX C-2, 041 32, Košice 1, E-mail: domi.vincova@hotmail.com

použitie ustanovení upravujúcich právne postavenie obcí, jej orgánov a ich pôsobnosti, čo je odôvodnené povahou jednotiek územnej samosprávy na úrovni miestnej samosprávy.

Mestská časť ako pojem sa v zákone o obecnom zriadení spomína výlučne v spojení s kreovaním výborov mestských častí podľa § 23 tohto zákona. Odlišný právny stav sa vzťahuje na hlavné mesto Bratislavu a mesto Košice, ktorých právne postavenie upravujú osobitné právne predpisy. Zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov (v ďalšom texte „zákon o hlavnom meste Bratislava“) a zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov (v ďalšom texte „zákon o meste Košice“) upravujú povinnosť členenia na mestské časti (§ 3 zákona č. 377/1990 Zb., § 3 zákona č. 401/1990 Zb.), ktorých charakteristickým znakom je právna subjektivita a právne postavenie, aké je priznané obciam. Mestské časti hlavného mesta Bratislavy a mesta Košice nemajú totožné postavenie ako mestské časti iných miest, ktoré odvádzame z § 2 ods. 2 zákona o obecnom zriadení (Tekeli, Hoffmann, 2014).

Mestské časti slovenských miest (s výnimkou mestských častí hlavného mesta Bratislavy a mesta Košice) nemôžu mať postavenie obcí, pretože im chýba právna subjektivita a nemôžu vykonávať samosprávnu pôsobnosť na svojom území. Samosprávná pôsobnosť je na úrovni miestnej samosprávy priznaná obciam (mestám) a vykonávajú ju jej orgány (Sotolář, 2001). Výkon samosprávnych pôsobností je rovnovážne rozdelené medzi primátorov a mestské zastupiteľstvo, ktoré si fakultatívne vytvárajú svoje poradné a administratívne orgány.

Z dikcie ustanovenia § 24 zákona o obecnom zriadení vyplýva, že orgánmi mesta je mestské zastupiteľstvo a primátor mesta a zodpovedajúce právnej úprave obce je upravené aj postavenieestskej rady a mestského úradu. Výboryestskej časti nie sú orgánmi mesta, ale obdobne ako výbory kreované v obciach, majú postavenie orgánov zriaďovaných orgánmi mesta. Mestské časti vzhľadom na chýbajúcu právnu subjektivitu nemôže konštruovať vlastné orgány zabezpečujúce výkon samosprávy (výkon samosprávy nie je v pôsobnosti mestských častí).

2 PRÁVNE POSTAVENIE VÝBOROV MESTSKÝCH ČASTÍ

Výbory mestských častí majú osobitnú právnu úpravu v ustanovení § 23 zákona o obecnom zriadení, ktorá je vágna a neposkytuje potrebný výklad zákonom nezodpovedaných otázok. Tieto orgány mestských častí majú zabezpečiť vyššiu mieru proporcionálneho rozhodovania a záujmu pri rozhodovaní orgánov samosprávy. U miest sa predpokladá vyššia centralizovanosť, čo môže viesť k prekážkam priameho kontaktu s obyvateľstvom celého územia obce, rešpektovaním a zohľadňovaním ich potrieb (Buček, 1998).

V mestách je najčastejším problémom nesústrediť záujem na určitú časť územia a potreby jeho obyvateľstva a nezanevrieť na okrajové časti, ktorých obyvatelia majú rovnaké potreby ako obyvatelia ostatného územia mesta. Okrajové časti veľkých miest zostávajú ukrátené na zabezpečovaní ich potrieb, či už ide o spoločenské aktivity, detské športoviská, parky, výstavbu a podobne. Pozornosť sa sústreďí najmä do centra miest, kde sa zhromažďuje a investuje väčšina finančných prostriedkov, údržba a oprava ciest, rôzne ďalšie aktivity sú sústredené do centier. Nemusí ísť výslovne o najväčšie mestá v našich podmienkach. Mnoho menších miest si uvedomilo, že výbory mestských častí môžu byť v prospech záujmov celého mesta, pretože hospodársky rozvoj obce je celkovo v prospech jej finančnej autonómie.

Výbory mestských častí majú za cieľ odstrániť tieto nedostatky väčších miest. Podľa § 23 ods. 2 zákona o obecnom zriadení tieto submiestne orgány majú reprezentatívnu funkciu, ktorá sa premieta do participácie na samospráve mesta. Výbory mestských častí plnia úlohu spojovateľa medzi orgánmi mesta vykonávajúcimi samosprávu mesta a obyvateľmiestskej časti. Potreby určitejšej časti obyvateľstva predkladajú orgánom kompetentným rozhodovať vo veciach týkajúcich sa dotknutých obyvateľov.

Podľa súčasného právneho stavu výbory mestských častí nie sú obligatórne zriaďovaným orgánom. S prihliadnutím na subsidiárne použitie ustanovení upravujúcich pôsobnosť obecného zastupiteľstva, z ustanovenia § 11 ods. 4 písm. n) zákona o obecnom zriadení vyplýva, že výbory mestských častí sú orgánmi mestského zastupiteľstva, ktoré rozhoduje o ich zriadení v meste. Legitimita výborov mestských častí sa odvíja od rozhodnutia mestského zastupiteľstva (Sotolář, 2000), jej základom nie je zákonná právna úprava a ani personálny substrátestskej časti. Mestské zastupiteľstvo je výlučným orgánom mesta, od ktorého rozhodnutia závisí zriadenie výboruestskej časti v danom meste.

Súčasná právna úprava neobmedzuje mestské zastupiteľstvo v počte zriaďovaných výborov mestského zastupiteľstva ani v rozsahu im zverených úloh či povinností. Tieto skutočnosti sú ponechané na rozhodnutí mestského zastupiteľstva, ktoré rozhoduje o tom, akú úlohu prenechá na výbor mestského zastupiteľstva.

3 LEGITIMITA VÝBOROV MESTSKÝCH ČASTÍ

Záver o legitimitě výborov mestských častí musí vychádzať zo spôsobu ich zriaďovania. Ustanovenie § 23 zákona o obecnom zriadení sa priamo nezmieňuje v tejto veci, ale z odseku 3 tohto ustanovenia vyplýva, že štatút mesta upravuje vzájomné vzťahy medzi mestským zastupiteľstvom a výborom mestskej časti, oprávnenia a povinnosti tohto submiestneho orgánu pri výkone samosprávy a ostatné veci súvisiace s výborom mestskej časti (napríklad funkčné obdobie jeho členov, periodicitu jeho zasadania, periodicitu predkladania správ mestskému zastupiteľstvu a podobne). Podľa Tekeliho a Hoffmanna (2014) sa výbory mestských častí zriaďujú štatútom mesta. Štatút mesta zriaďuje výbor mestskej časti a určuje rozsah jeho úloh a ďalšie záležitosti s ním súvisiace.

Tak ako sa legitimita členov výborov mestských častí opiera predovšetkým o ich legitimitu so statusom poslancov mestského zastupiteľstva, tak sa legitimita výborov mestských častí opiera najmä o štatút určujúci ich oprávnenia a povinnosti, no nemôžeme zabúdať ani na legitimitu založenú na primárnom rozhodnutí mestského zastupiteľstva o ich zriaďovaní v meste a na samotnú legitimitu mestského zastupiteľstva ako orgánu mesta oprávneného k výkonu samosprávy na príslušnom území. Tomuto záveru prispieva normatíva, podľa ktorej personálne obsadenie výborov mestských častí tvoria poslanci mestského zastupiteľstva, ktorí boli zvolení v príslušnej mestskej časti. Táto podmienka upravená v ustanovení § 23 ods. 1 zákona o obecnom zriadení musí byť obligatórne dodržaná a ani štatútom mesta nesmie byť modifikovaná. Štatút mesta môže upraviť, že členmi výborov mestských častí nie sú iba poslanci, ale aj obyvatelia dotknutej mestskej časti, ktorí tu majú trvalé bydlisko v zmysle vyššie uvedeného ustanovenia. O ich zvolení musí rozhodnúť mestské zastupiteľstvo, čo je ďalšou zákonnou podmienkou, ktorá nesmie byť modifikovaná štatútom mesta. Štatút môže upraviť napríklad počet obyvateľov s trvalým pobytom v príslušnej mestskej časti, ktorí budú členmi výboru mestskej časti.

Rozhodnutie o zriadení orgánu potrebného na samosprávu obce a určenie rozsahu jeho úloh je vo výhradnej pôsobnosti mestského zastupiteľstva a nemôže byť zverené inému orgánu, prípadne submiestnemu orgánu (Tekeli, 2016). Prax slovenských miest pri zriaďovaní výborov je rôzna a štatúty miest naznačujú odlišný výklad ustanovení zákona o obecnom zriadení.

Napríklad mesto Hnúšťa upravuje možnosť zriaďovať výbory mestských častí v štatúte mesta (čl. 28 Štatútu Mesta Hnúšťa, 2007), ale rámec jeho povinností a oprávnení je iba rámcový a následne konkretizovaný v „Organizačnom a rokovacom poriadku Výborov mestských častí ako orgánov Mestského zastupiteľstva v Hnúšti“ (Organizačný a rokovací poriadok, 2019). V štatúte Mesta Hnúšťa chýba úprava vzájomných vzťahov medzi výbormi mestských častí a orgánmi mesta a nimi zriaďovanými orgánmi. Mesto Nitra upravuje v štatúte mesta zriaďovanie výborov mestských častí (Štatút Mesta Nitra, 2018), ich legitimita v meste výslovne vyplýva z § 21 tohto dokumentu mesta a podrobnosti konkretizujú „Zásady pre zriaďovanie a činnosť výborov v mestských častiach“ (Zásady pre zriaďovanie a činnosť, 2019).

ZÁVER

Orgánom oprávneným rozhodnúť o zriaďovaní výborov mestských častí je výhradne obecné zastupiteľstvo. Predmetné rozhodnutie mestského zastupiteľstva, t. j. všeobecne záväzné nariadenie, ktorým sa prijíma štatút mesta, je legitímnym dokumentom upravujúcim právne postavenie, oprávnenia a povinnosti a vzájomné vzťahy medzi výborom mestskej časti a mestského zastupiteľstva, od ktorého legitimity je odvodená legitimita samotných výborov mestských častí ako nesamosprávnych submiestnych orgánov. Výbory mestských častí ako fakultatívny orgán mestského zastupiteľstva odvádzajú svoju legitimitu od legitimity mestského zastupiteľstva, ktorého právne postavenie má ústavnoprávne základy. Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších ústavných zákonov je garantom existencie územnej samosprávy, určuje právne

postavenie jej orgánov a zakotvuje základy participácie obyvateľov obce na výkone územnej samosprávy, vrátane delegácie moci z občanov na svojich reprezentantov.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- BUČEK, J. 1998. *Decentralisation in the Slovak big cities' self-government after 1990/Decentralizácia v samospráve veľkých miest na Slovensku po r. 1990*. In: *Sociológia*. roč. 30, č. 4, s. 345-362. ISSN 0049-1225.
- KOŠIČIAROVÁ, S. 2015. *Zákon č. 36/1990 Zb. o obecnom zriadení s komentárom*. In *Praktické komentáre pre mestá a obce*. Bratislava: EUROKÓDEX, s. r. o., 2015. ISBN 978-80-8155-052-2. s. 7 – 158.
- Organizačný a rokovací poriadok Výborov mestských častí ako orgánov Mestského zastupiteľstva v Hnúšti [online]. 19.02.2019. [cit. 2020-09-11]. Dostupné na internete: <https://mesto.hnusta.sk/e_download.php?file=data/editor/304sk_1.pdf&original=Organiza%C4%8Dn%C3%BD%20a%20rokovac%C3%AD%20poriadok%20VM%C4%8C%20v%20Hn%C3%BA%C5%A1ti%202019.pdf>
- SOTOLÁŘ, J. 2000. *Všeobecne záväzné nariadenia obce na výkon samosprávnych úloh obce (teória ústavného súdu a legislatívno-právna prax obcí)*. In MOSNÝ, P. et al. (eds.) *Acta Iuridica Cassoviensia* 23. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2000, s. 175 – 186. ISBN 80-7097-393-5.
- SOTOLÁŘ, J. 2011. *Samospráva obce / Obecné zriadenie na Slovensku*. Košice: SOTAC, s. r. o., 2011. 315 s. ISBN 978-80-89446-23-0.
- Štatút Mesta Hnúšťa [online]. [cit. 2020-09-11]. Dostupné na internete: <https://mesto.hnusta.sk/e_download.php?file=data/editor/94sk_1.pdf&original=%C5%A0tat%C3%BA%C5%A1%C5%A5a%202007.pdf>
- Štatút Mesta Nitra [online]. 17.05.2018. [cit. 2020-09-11]. Dostupné na internete: <<https://www.nitra.sk/zobraz/sekcii/statut-mesta-nitry>>
- TEKELI, J. 2016. *Kompetenčné právo v obecnej samospráve. Konfliktné oblasti*. Bratislava: Wolters Kluwer s. r. o., 2016. 248 s. ISBN 978-80-8168-336-7.
- TEKELI, J. – HOFFMANN, M. 2014. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer s. r. o., 2014. 776 s. ISBN 978-80-8168-034-2.
- Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších ústavných zákonov.
- Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov.
- Zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov.
- Zásady pre zriaďovanie a činnosť výborov v mestských častiach [online]. 2019. [cit. 2020-09-11]. Dostupné na internete: <<https://www.nitra.sk/Files/ShowFile/71525>>

SMART GOVERNMENT

OD E-GOVERNMENTU CEZ IOT SMART GOVERNMENT

Ing. Michaela Kakašová⁴²

Abstract

The first industrial revolution started with steam engines. Electrification and mass production caused a second industrial revolution. The development of the Internet, along with the way information has been disseminated that has "shrunk the world," is behind the third industrial revolution. Nanotechnology, robotics, artificial intelligence, machine learning, biotechnology, the Internet of Things, or three-dimensional printing are the representatives of what we call Industry 4.0, or the 4th Industrial Revolution. What are our other governance options, is there "more" than e-government and what can we achieve? The aim of the paper is to acquaint the professional public with the concept of smart governance, to describe the starting points for smart governance, to define the concept of their participants and to stimulate a professional discussion with the subject of smart governance. In the end, the author considers the safety of new management concepts.

KEY WORDS: smart goverment, IoT, IoE, government

ÚVOD

Prvá priemyselná revolúcia sa odštartovala parnými strojmi. Elektrifikácia a veľkovýroba spôsobila druhú priemyselnú revolúciu. Rozvoj internetu, spolu so spôsobom šírenia informácií, ktorý „zmenšil svet“ stojí za treťou priemyselnou revolúciou. Nanotechnológie, robotika, umelá inteligencia, strojové učenie, biotechnológia, internet vecí, či trojrozmerná tlač sú predstaviteľmi niečoho, čo nazývame Industry 4.0, alebo 4. priemyselnou revolúciou. Aké sú naše ďalšie možnosti v oblasti správe vecí verejných, existuje niečo „viac“ ako e-government a čo môžeme dosiahnuť?

Cieľom príspevku je oboznámiť odbornú verejnosť s konceptom smart government, popísať východiská pre smart-government, vymedziť pojem, ich účastníkov a rozprúdiť odbornú diskusiu s predmetom smart government. Autorka sa v závere zamýšľa nad bezpečnosťou nových konceptov riadenia.

1 E-GOVERNMENT

Moderná verejná správa by mala mať kvalitnú legislatívu, dodržanie a schopnosť vynucovacieho práva, jasnú deľbu pôsobnosti, právomoci a zodpovednosti medzi inštitúciami verejnej správy a vo vzťahu k občanovi, vysokú profesionalitu a etiku zamestnancov verejnej správy (BÚČIK, 2005).

E-Government je elektronickou formou výkonu verejnej správy pri aplikácii informačno-komunikačných technológií v procesoch verejnej správy (FÁBRYOVÁ, 2007). Naopak Bharnagar vymedzuje e-Government ako „využitie informačno-technických prostriedkov na zabezpečenie efektívnej a úspornej vlády, zabezpečovaní viac prístupných vládnych služieb, lepšej prístupnosti k informáciám a väčšej zodpovednosti občanov,“ (2004).

Skúsme sa pozrieť na definície slovenských autorov: Metodický pokyn na použitie odborných výrazov pre oblasť informačných systémov z MF SR definuje e-government ako „využívanie informačných a komunikačných technológií on-line vo verejnej správe, spojené s organizačnými zmenami a novými zručnosťami s cieľom zlepšiť služby verejnej správy a uplatňovanie demokratických postupov, ako aj posilniť podporu verejných politík. Hoci e-government zahŕňa množstvo činností a subjektov, možno identifikovať najmä tri sektory: G2G government-to-

⁴² Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach, Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy, Popradská 66, 041 32 Košice, michaela.kakasova@student.upjs.sk

government, G2B government-to-business a G2C government-to-citizens. Niekedy sa identifikuje aj štvrtý sektor G2E government-to-employee,“ (Met. Pokyn, MF SR, 2008)

V Slovníku základných pojmov participácie občanov a verejnosti v kontexte demokracie Malec uvádza: „Vzhľadom k množstvu definícií e-governmentu je potrebné vychádzať z ich spoločného menovateľa a tým je využívanie informačno-komunikačných technológií, najmä internetu prostredníctvom webových sídiel verejných inštitúcií s cieľom zlepšiť poskytovanie verejných služieb a informácií občanom, podnikateľom, či verejným inštitúciám. Implementácia IKT prvkov má za cieľ zefektívniť vládnutie, t.j. poskytovanie služieb, informácií zvyšovať participáciu občanov ap.,“ (Plichtová, Šestáková, 2018).

Aj Adamcová považuje e-government za „veľmi dôležitú súčasť budovania informačnej spoločnosti, ako aj celkovej informatizácie,“ (2017). Považuje ho za nástroj, ktorý má „obrovský potenciál v boji proti korupcii, diskriminácii a obťažovaniu občanov, ..., ako významný nástroj pri budovaní transparentnosti dobrej vlády,“ (2017).

Súhrnným výstupom pre definíciu e-governmentu by mohlo byť nasledovné: vymedzenie e-governmentu je rôznorodé, avšak všetky charakteristiky vychádzajú z využívania informačno-komunikačných technológií v nadväznosti na služby internetu pre taký systém vládnutia (spravovanie vecí verejných), ktorý má zjednodušiť a zefektívniť prácu úradníkom vo verejnom sektore, občanovi pri komunikácii so štátom, orgánom vo verejnom sektore medzi sebou navzájom a k iným podnikateľským subjektom.

2 INTERNET VECÍ A INTERNET VŠETKÉHO

Pri definovaní pojmu IoT a IoE sa pozrime na minulosť internetu. V roku 1961 vznikol prvý zabudovaný systém (jednouúčelné počítačové zariadenie) v prístrojovom laboratóriu MIT pomocou navádzacieho počítača Apollo. Kevin Ashton z MIT v roku 1999 prezentoval „internet vecí“, a spoločnosť Cisco v roku 2012 zverejnila koncept „Internet všetkého,“ (AlEnezi, 2019).

Pojem IoT, či internet vecí opisuje vzájomné prepojenie vecí prostredníctvom senzorov, ktoré zisťujú stav, následne použitím internetu na lokálnej úrovni odkomunikujú túto informáciu do počítača, či data centra cez cloud až po riadenie vecí prostredníctvom aplikácie cez aktuátory. Medzi komponenty IoT zaraďujeme cloud, internet, lokálne spracovanie, lokálnu komunikáciu, senzory a aktuátory.

Jednou z možností ako zabezpečiť inteligentné využívanie digitálnych a telekomunikačných technológií pre rozumnú správu môže byť aj internet vecí (IoT). Táto technológia, oživuje predmety každodennej spotreby, ktoré sú vďaka internetu vzájomne prepojené a sú predstaviteľmi nevyčerpatelných informácií. Internet vecí sa stáva čoraz viac všadeprítomnou počítačovou službou, ktorá si vyžaduje obrovské množstvá dát, ktoré je potrebné uložiť, ochrániť a spracovať (Chen, 2017). IoT je považovaný za základ inteligentných (smart) miest a inteligentné (smart) mestá sú základom inteligentnej (smart) vlády (McCaskill, 2015 in AlEnezi, 2019).

Spoločnosť Cisco v roku 2012 predstavila koncept IoE - Internet of Everything, v preklade internet všetkého, a predpokladom spoločnosti je úspora vo výške 4,6 bilióna dolárov (Evans, 2012). Ďalej opisujú komponenty IoE a komunikačné protokoly: medzi súčasťou IoE patria

- **Ľudia:** Už v súčasnosti sú ľudia spojení predovšetkým zariadeniami ako sú počítače, tablety, notebooky, smartfóny a sociálnymi sieťami, pričom je využívaný internet. V budúcnosti by sa ľudia mohli spájať rôznymi spôsobmi a ako uvádza Gartner, sami ľudia sa stanú uzlami na internete s nepretržitým vysielaním informácií (Evans, 2012).
- **Dáta:** V IoT zariadenia zvyčajne zbierajú dáta a posielajú pomocou internetu k centrálnemu zdroju, kde sú analyzované a upravované. Ako schopnosti vecí spojených s internetom napredujú, stávajú sa viac inteligentnými kombináciou údajov na užitočnejšie informácie.

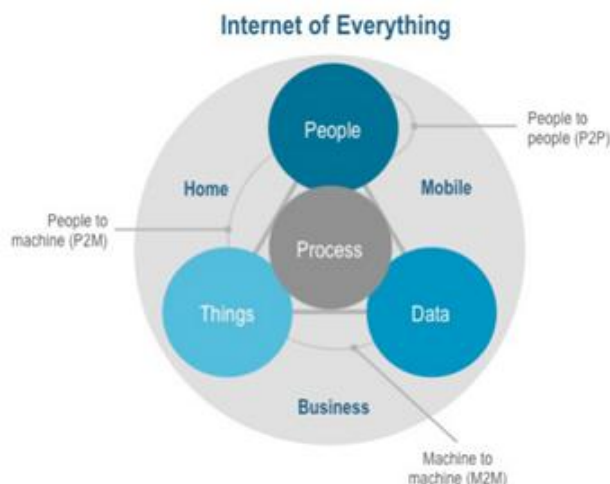
Nepôjde už len o nahlasovanie nespracovaných údajov, prepojené veci pošlú informácie na vyššej úrovni späť do zariadení, počítačov a ľuďom na ďalšie vyhodnotenie a rozhodnutie. Táto transformácia z údajov na informácie v IoE je dôležitá, pretože umožní robiť rýchlejšie a inteligentnejšie rozhodnutia, ako aj kontrolovať svoje prostredie efektívnejšie (Evans, 2012).

- **Veci:** Táto skupina zahŕňa fyzické položky ako senzory, aktuátory, zariadenia a ďalší majetok, ktoré sú spojené dvojako: cez internet a medzi sebou. V IoE tieto veci získajú viac údajov,

vedomosti o kontexte a poskytnú viac užitočných informácií, ktoré pomôžu ľuďom a strojom robiť relevantnejšie a hodnotnejšie rozhodnutia (Evans, 2012).

- Procesy: Procesy majú dôležitú úlohu v tom, aby každá zo spomínaných entít pracovali správne. Pri správnom nastavení procesov sa informácie stávajú relevantnými, pretože správne informácie sú poskytnuté správnej osobe v správny čas (Evans, 2012).

Obrázok 1: Komponenty, procesy a relácie v IOE



Zdroj: Evans, Cisco, 2012

Ako si máme možnosť všimnúť na obrázku 1 IoE používa 3 typy komunikačných protokolov: P2P – medzi ľuďmi navzájom, P2M – medzi ľuďmi a počítačmi, a M2M – medzi počítačmi. Ďalej vidíme, že IoE má cieľ pokryť domácnosti, obchod, a mobilitu.

Medzi IoT a IoE je rozdiel predovšetkým v použití komunikačných protokolov, kde sa vytvára vzájomný vzťah medzi ľuďmi, procesmi, dátami a vecami tak, aby sa „stali inteligentnými“. IoT je možné chápať aj ako podmnožinu IoE (Bajarin, 2014).

3 SMART GOVERNMENT

Nájsť presný a jednoznačný výklad pojmu smart government je náročné, preto si definujeme najprv pojem government, ktorý opisuje vládu krajiny, správu verejných vecí ako orgán štátnej moci. Často zamieňaním pojmom je governance, ktorý predstavuje riadenie, vedenie ako proces správy vecí verejných (Kunák, 2018). Je potrebné ich jasne a štruktúrovane rozlišovať.

Existuje mnoho pohľadov na inteligenciu ako takú, a na smart government, ktorý vychádza zo širšieho pojmu riadenia alebo použitia informačno-komunikačných technológií (Gil-Garcia a kol., 2014). Gil-Garcia opisuje smart government ako aktivity vlády, ktoré investujú do vyvíjajúcich sa technológií, inovatívnych stratégií s cieľom bystrej, pevnej a odolnej vlády a riadiacej infraštruktúry (2014).

AlEnezi opisuje Smart government ako najvyššiu softvérovo-vývojovú entitu, ku ktorej je možné sa dostať z dvoch strán, a to zo strany technologickej

- Zabudované systémy /1961: MIT navádzací počítač Apollo/ → IoT /1999: MIT Kevin Ashton/ → IoE /2012:Cisco/ → Smart city → Smart government;

ako aj z pohľadu politického

- Tradičný e-government → Government 2.0 → Smart government (2019).

Rozdiel medzi tradičným e-governmentom a smart governmentom rozlišuje nasledovne: uvádza, že tradičný e-government pracuje na tvorbe kancelárií bez papierov, automatizuje existujúce administratívne procesy, jej centrom je riadiaci orgán, mohli by sme to nazvať automatizáciou zhora nadol. Pri Governmente 2.0 sa uvádza, že občan je v centre pozornosti, kde sa používajú otvorené dáta, pracuje sa na transparentnosti a spolupráci, vláda funguje ako platforma, kedy rozhodnutia

fungujú zdola nahor. Vláda Baracka Obamu opísala tento spôsob vlády ako softvérový model Lincolna „Vláda ľudu, od ľudí a pre ľudí,“ (AlEnezi, 2019).

Iní autori rozlišujú rozdiely medzi e-governmentom a smart governmentom takto: e-government opísali pridanými hodnotami ako administratívna efektívnosť a interoperabilita⁴³, zlepšovanie služieb a občan v centre pozornosti; pri smart governmente identifikovali dimenzie integrácie, inovácie, efektívnosti, orientácie na občana, udržateľnosť a odolnosť, kreativitu, podnikavosť a sociálnu rovnosť, zapojenie občanov do rozhodovacích procesov a rozhodovanie založené na odborných dôkazoch (Pereira, Parycek, Falco, Kleinhans, 2018).

Anthopoulos (2015) rozlišuje dva druhy smart governmentu, pričom oba modely sú syntézou s konceptom smart city:

- Rozšírený smart government: smart city + tradičný e-government, je obľúbený medzi administrátormi, je netransparentný, uzavretý systém s pohodlnou automatizáciou procesov.
- Smart government novej generácie: smart city + Government 2.0, je uprednostňovaný občanmi, opisuje sa ako otvorená a transparentná vláda.

ZÁVER

Multilaterálnosť pojmu smart government ponúka mnoho výskumných prác k dosiahnutiu jasného vymedzenia pojmu, či už v oblasti definícií, východísk, modelov, či procesov vedúcich k implementácii v praxi.

Autorka sa prikláňa k definícii smart governmentu, ktorý by mal v centre pozornosti občana, kedy bude vláda otvorená a transparentná aj so svojimi chybami, ktoré nie sú zlé, len ponúkajú priestor na zlepšenie. A prečo by dobrý návrh nemohol prísť zdola? Od občana? V dnešnej dobe, kedy sa často a veľa diskutuje aj o zelených reformách, tak všetko nové, čo prináša zmeny do nášho života, by malo byť udržateľné a pevné, aby sa ekonomické náklady na zavedenie nových konceptov do vlády vrátili v hodnote, ktorú ponúkajú tieto koncepty občanom, administrátorom a riadiacim orgánom.

Využívanie informačno-komunikačných technológií je jednoznačne budúcnosťou nášho sveta, pričom zodpovednosť za ich využívanie, za ich bezpečnosť, za správnu konfiguráciu v ďalších generáciách je na pleciach vývojárov a vedcov už dnes. Skúsme sa teda pozerať na veci okolo nás so štipkou nedôveryhodnosti, aby sme sa nestali ľuďmi z Vonnegutovho Mechanického pianu (1952), a po vzbure voči strojom, nezačali tie stroje opravovať.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- AL ENEZI, A. 2019. *Internet of Things & Cybersecurity Readiness in Smart-government and Organizations* [online]. Kuwait [cit. 2020/04/08]. Dostupné na internete: <https://www.researchgate.net/publication/338118123_Internet_of_Things_Cybersecurity_Readiness_in_Smart-government_and_Organizations>. Elektronická akademická práca. Kuwait University. Vedúci práce Prof. Paul Manuel.
- ADAMCOVÁ, M. 2018. *Teória verejnej správy*. Košice : UPJŠ, 2018. s. 136. 978-80-8152-587-2.
- ANTHOPOULOS, L. G., 2015. Understanding the Smart City Domain: A Literature Review. In: BOLÍVAR, R. M. P. *Transforming City Governments for Successful Smart Cities*. VIII. Springer International Publishing, s. 9-21. ISBN 978-3-319-03167-5.
- BAJARIN, T. 2014. *The Next Big Thing for Tech: The Internet of Everything*. Time.com [online]. 13.01.2014 [cit. 2020/08/25]. Dostupné na internete: <<https://time.com/539/the-next-big-thing-for-tech-the-internet-of-everything/>>.
- BHARNAGAR, S. 2004. *E-government: From vision to Implementation*. London : SAGE Publications, 2004. s. 204. 0-7619-3259-3.
- BÚČIK, J. a ed. 2005. Reformné procesy v štátnej správe. In: *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky - otvorené otázky*. Bratislava: Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja, EUBA, s. 7-18. ISBN 80-89149-06-5.

⁴³ Pojem používaný predovšetkým v IT, ktorý opisuje schopnosť počítačových systémov alebo softvéru vymieňať si a využívať informácie.

- EVANS, Dave, 2012. *The Internet of Everything: How More Relevant and Valuable Connections Will Change the World* [online]. CISCO, 9 s. [cit. 2020/09/07]. Dostupné na internete: <https://www.cisco.com/c/dam/global/en_my/assets/ciscoinnovate/pdfs/IoE.pdf>.
- FÁBRYOVÁ, L. 2007. *Informatizácia verejnej správy*. [Online] 2007. Dostupné na internete: <<http://www.informatizacia.sk/egovernment/519s>>. [cit. 2020/05/10].
- GIL-GARCIA, R. J. 2012. Towards a smart State? Inter-agency collaboration, information integration, and beyond. *Information Polity* [online]. 17(3,4), 269-280 [cit. 2020/09/10]. ISSN 18758754. Dostupné na internete: <<https://doi.org/10.3233/IP-2012-000287>>.
- CHEN, N. - YANG, Y. – LI, J. - ZHANG, T. 2017. A Fog-based service enablement architecture for cross-domain IoT applications. 2017 IEEE Fog World Congress (FWC) [online]. IEEE, 2017, 1-6 [cit. 2020/06/20]. DOI: 10.1109/FWC.2017.8368533. ISBN 978-1-5386-3666-4. Dostupné na internete: <<https://ieeexplore.ieee.org/document/8368533/>>.
- KUNÁK, Juraj, 2018. *Anglicko-slovenský právny slovník*. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-878-2.
- PEREIRA, G. V. – PARYCEK P. – FALCO E. – KLEINHANS R. 2018. Smart governance in the context of smart cities: A literature review. *Information Polity* [online]. 23(2), 143-162 [cit. 2020/09/10]. ISSN 15701255. Dostupné na internete: <[doi:10.3233/IP-170067](https://doi.org/10.3233/IP-170067)>.
- PLICHTOVÁ, J. - ŠESTÁKOVÁ, A. 2018. *Slovník základných pojmov participácie občanov a verejnosti v kontexte demokracie* [online]. [cit. 2020/08/25]. OP Efektívna verejná správa: Národný projekt: Podpora partnerstva a dialógu v oblasti participatívnej tvorby verejných politík, ITMS kód projektu: 314011M298. Dostupné na internete: <http://www.minv.gov.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/aktuality/participacia/2018/z_dennikov_analytiky/december_2018/Slovník%20zakladnych%20pojmov_FINAL.pdf>.
- SLOVENSKÁ REPUBLIKA, 2008. *Metodický pokyn: na použité odborných výrazov pre oblasť informatizácie spoločnosti*. In: . Bratislava: Ministerstvo financií SR, ročník 2008, MF/014235/2008-132. Dostupné na internete: <<https://www.csirt.gov.sk/informacna-bezpecnost/standarty-a-legislativa/legislativny-slovník-85d.html>>.

POSTAVENIE SAMOSPRÁVY MESTA KOŠICE V ZÁKONE O MESTE KOŠICE, Z POHLĎADU PRAXE

Mgr. Jozef Andrejčák⁴⁴

Abstract

In the contribution we will address the position of Kosice municipality in the law of Kosice from the perspective of practice. We will also be interested in the specific position and function of the Council of Mayors, acting as a joint body of the city sections composed of mayors of urban areas. As part of our contribution, we will try to outline the problems with the functioning of the Council of Mayors and possible proposals for solutions for the effective acting of the Council of Mayors within the self-administration of the city of Košice.

KEY WORDS: Council of Mayors, law of Kosice, Kosice municipality

ÚVOD

V príspevku sa budeme zaoberať postavením samosprávy mesta Košice v zákone o meste Košice z pohľadu praxe. Náš záujem budeme orientovať na konkrétne postavenie a pôsobenie Rady starostov, ktorá pôsobí ako spoločný orgán mestských častí zložených zo starostov mestských častí. V rámci nášho príspevku sa pokúsime načrtnúť a analyzovať problémy súvisiace s postavením Rady starostov a navrhujeme riešenia pre zabezpečenie efektívnejšieho pôsobenia Rady starostov v rámci výkonu samosprávy mesta Košice.

1 POSTAVENIE SAMOSPRÁVY MESTA KOŠICE

V podmienkach Slovenskej republiky majú osobitné právne postavenie z hľadiska územného usporiadania a orgánov samosprávy hlavné mesto Bratislava a mestá nad 200 000 obyvateľov, teda mesto Košice. Samospráva je v týchto prípadoch vykonávaná na dvoch úrovniach a to na úrovni mesta a na úrovni jednotlivých mestských častiach. K tomuto zodpovedá aj štruktúra orgánov. Mestské časti sú právnickými osobami a na výkone samosprávy sa podieľajú v rozsahu ktorý ustanovuje zákon (Zákon SNR č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, zákon SNR č.401/1990 Zb. zákon o meste Košice v znení neskorších predpisov).

Postavenie samosprávy obce upravuje primárne zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, konkrétne jeho prvá časť § 4. Postavenie samosprávy mesta Košice upravuje osobitný zákon SNR č.401/1990 Zb. zákon o meste Košice v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o meste Košice“). Samosprávu mesta Košice upravuje druhá časť zákona o meste Košice počnúc § 5 až § 9.

Tieto jednotlivé spomínané ustanovenia zákona o meste Košice upravujú:

§ 5 *výkon samosprávy*, samosprávu uskutočňujú obyvatelia mesta

- prostredníctvom orgánov mesta alebo mestských častí, obyvatelia majú právo najmä voliť orgány mesta a mestských častí (aktívne volebné právo) a byť volení do týchto orgánov (pasívne volebné právo)
- referendum mesta alebo mestských častí, obyvatelia majú právo hlasovať o dôležitých otázkach života a rozvoja mesta a mestských častí

⁴⁴Fakulta verejnej správy, UPJŠ v Košiciach, Popradská 66, 040 11 Košice, andrejcak207@gmail.com

- zhromaždením obyvateľov mesta alebo mestských častí, obyvatelia majú právo zúčastňovať sa na verejných zhromaždeniach obyvateľov a na zasadnutiach mestského alebo miestneho zastupiteľstva
- Medzi výkon samosprávy z pohľadu práv občana môžeme zaradiť aj právo obracať sa so svojimi podnety a sťažnosťami na orgány mesta a mestských častí, používať obvyklým spôsobom zariadenia a ostatný majetok mesta a mestských častí slúžiacich pre verejné účely, požadovať súčinnosť pri ochrane svojej osoby, rodiny a majetku nachádzajúceho sa v meste alebo mestskej časti a požadovať pomoc v čase náhlej núdze (Palúš 2010).

§ 6 orgány mesta,

- orgánmi mesta sú mestské zastupiteľstvo a primátor mesta. Samotné mestské zastupiteľstvo má v zmysle zákona o meste Košice zakotvené svoje orgány a to: mestská rada a komisie mestského zastupiteľstva. Mestské zastupiteľstvo v Košiciach má zriadenú mestskú radu a komisie ako poradné a kontrolné orgány.

§ 7 orgány mestskej časti

- orgánmi mestskej časti sú miestne zastupiteľstvo a starosta mestskej časti. Miestne zastupiteľstvo môže zriadiť podľa potreby, miestnu radu a komisie miestneho zastupiteľstva ako poradné a kontrolné orgány. Miestnu radu majú zriadenú tzv. veľké mestské časti v meste Košice a komisie sú zriadené prakticky pri všetkých Miestnych zastupiteľstvách v meste Košice.

- § 7a rada starostov,

- Rada starostov je spoločný orgán mestských častí zložený zo starostov mestských častí.
- § 8 referendum mesta
- Podmienky vyhlásenia referenda mestským zastupiteľstvom upravuje zákon o meste Košice (§ 8 ods. 1. zákona o meste Košice).

§8a referendum mestskej časti

- Podmienky vyhlásenia referenda miestnym zastupiteľstvom upravuje zákon o meste Košice (§ 8a ods. 1. zákona o meste Košice). Miestne zastupiteľstvo môže vyhlásiť referendum mestskej časti aj o odmietnutí všeobecne záväzného nariadenia mesta podľa §3 ods. 3 zákona o meste Košice, ak sa jej územne dotýka. Ide o vytvorenie, zlúčenie zrušenie alebo rozdelenie mestskej časti alebo úpravu jej hraníc, čo môže mestské zastupiteľstvo realizovať prijatím všeobecne záväzného nariadenia.

§ 9 zhromaždenie obyvateľov

- Na prerokovanie vecí týkajúcich sa celého mesta alebo mestskej časti môže mestské alebo miestne zastupiteľstvo zvolať zhromaždenie obyvateľov mesta, mestskej časti.

2 RADA STAROSTOV V RÁMCI VÝKONU SAMOSPRÁVY V MESTE KOŠICE

V tejto časti príspevku načrtujeme postavenie Rady starostov v samospráve mesta Košice, ako spoločného orgánu mestských častí aj z pohľadu praxe. Rada starostov je ako orgán a zároveň doplnková súčasť samosprávy zakotvená len v zákone o meste Košice, zákon o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave č. 377/1990 Zb. tento pojem nepozná. Starostovia mestských častí Bratislavy sú súčasťou mestskej rady ako orgánu mestského zastupiteľstva v Bratislave. V uvedenej súvislosti je potrebné podotknúť, že Rada starostov v meste Košice je jedinečným tkz. sui generis orgánom v rámci výkonu samosprávy.

Postavenie Rady starostov je zakotvené v zákone o meste Košice § 7a ods. 1 až 4. Postavenie Rady starostov je zakotvené v zákone o meste Košice § 7a ods. 1 až 4. Rada starostov bola kodifikovaná zákonom č. 222/2006 Z. z., ktorým sa menil a doplňal zákon Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov.

Rada starostov je zložená zo starostov mestských častí. Starostu mestskej časti počas jeho neprítomnosti zastupuje v Rade starostov zástupca starostu príslušnej mestskej časti. Rada starostov sa uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých svojich členov.

Rada starostov si volí zo svojich radov predsedu. Predseda zastupuje Radu starostov navonok, zvoláva a riadi jej zasadania, zasadanie musí predseda zvolať bezodkladne, ak o to požiada aspoň tretina jej členov. Rada starostov môže predsedu kedykoľvek odvolať z funkcie. Na zvolenie a odvolanie predsedu je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých členov Rady starostov. Za predsedu Rady starostov nemôže byť zvolený zástupca starostu. Pri voľbe predsedu Rady starostov je zaužívané a zachovávané pravidlo striedania sa predsedov z tzv. veľkej a malej mestskej časti.

Rada starostov zastupuje záujmy mestských častí pri rozhodovaní o otázkach, ktoré sú vyhradené mestskému zastupiteľstvu (zákon o meste Košice § 10 ods. 3), na ten účel môže predkladať iniciatívne návrhy na rokovanie mestského zastupiteľstva, zaujíma stanoviská k veciam, ktoré sú predmetom rokovania mestského zastupiteľstva, mestské zastupiteľstvo je povinné stanovisko Rady starostov prerokovať pred rozhodnutím vo veci samej.

K rozhodnutiam vo veci podľa zákona o meste Košice § 10 ods. 3 písm. a), (*pokiaľ ide o schvaľovanie štatútu*), písmen c) až e), (*ide o určenie zásad hospodárenia a nakladania s majetkom mesta a so zvereným majetkom, schvaľovanie rozpočtu mesta a jeho zmeny a schvaľovanie územného plánu a jeho častí*) môže Rada starostov predložiť v lehote do 15 dní odo dňa ich vyvesenia na úradnej tabuli svoje pripomienky a požiadať mestské zastupiteľstvo o ich opätovné prerokovanie a schválenie.

2.1 Rada starostov z pohľadu praxe

Rada starostov v meste Košice ako spoločný orgán mestských častí funguje v samospráve mesta už niekoľko volebných období. Tak ako celá samospráva aj tento orgán prešiel svojim vývojom a hľadaním si svojho miesta a postavenia v štruktúre orgánov samosprávy mesta. Rada starostov sa stala akousi oficiálnou platformou a priestorom pre diskusiu medzi mestskými časťami a mestom.

Na čele Rady starostov stojí predseda, ktorý je volený starostami mestských častí, so zreteľom na pravidlo obmieňania predsedov medzi veľkými a malými mestskými časťami. Predseda zastupuje, zvoláva a riadi Radu starostov. Dôležitá úloha predsedu je v komunikácii s mestským zastupiteľstvom a samotným vedením mesta. Rada starostov na svojich pravidelných stretnutiach prerokúva jednotlivé body zaradené do programu rokovania mestského zastupiteľstva a diskutuje o aktuálnych problémoch v rámci mesta týkajúcich sa mestských častí. Na zasadnutia je pravidelne pozývané vedenie mesta a magistrátu mesta Košice s ktorými je diskutované aj o požiadavkách mestských častí.

Ustanovenia zakotvené v zákone o meste Košice, týkajúce sa postavenia Rady starostov vo vzťahu k mestskému zastupiteľstvu sú aj z pohľadu praxe akceptovateľné. Mestské zastupiteľstvo reflektuje na jednotlivé stanoviská Rady starostov, prerokúva ich alebo sú odprezentované predsedom rady starostov respektíve jeho zástupcom. Z hľadiska členov mestského zastupiteľstva sú jednotlivé uznesenia z Rady starostov k materiálom prerokovaným mestským zastupiteľstvom vnímané pozitívne, nakoľko odrážajú názory predstaviteľov mestských častí.

Vo vzťahu rady starostov a vedenia mesta je v rámci jednotlivých okruhov tém badať väčšie nesúlady. Ide vo väčšine prípadov o požiadavky mestských častí pri tvorbe rozpočtu, prerozdelení miestnych daní, určovaní účelových dotácií a podobne. Nesúlad medzi starostami mestských častí a vedením mesta sa objavuje aj pri náčrtoch diskusie vo veci možného zlučovania mestských častí alebo úpravy kompetencií medzi mestom a mestskými časťami.

2.2 Rada starostov ako moderný prvok v samospráve mesta Košice

Rada starostov svojím postavením v zákone o meste Košice a dlhoročným fungovaním v rámci samosprávy v meste Košice sa môže stať vzorovým prvkom samosprávy so svojim jasným postavením a kompetenciami.

Podrobnosti o vzťahoch medzi Radou starostov a mestským zastupiteľstvom upravuje Štatút mesta Košice (ďalej len „Štatút“). Štatút mesta Košice je základným vnútorným dokumentom územnej samosprávy mesta Košice, ktorý v súlade so zákonom o meste Košice bližšie upravuje prerozdelenie úloh a samosprávnych pôsobností mesta. Práve Štatúte mesta poskytuje dostatočný priestor na to, aby sa ujasnili a konkretizovali niektoré ďalšie kompetencie Rady starostov vo vzťahu k mestu a mestskému zastupiteľstvu.

Jasnejšie pravidlá vo vzťahu k mestským časťami by si vyžadovalo financovanie minimálne v jednotlivých oblastiach ako napríklad účelové dotácie, dofinancovanie mestských častí, ktorým vznikli zvýšené finančné náklady zo zákonných povinností a podobne.

Pre budúce kvalitné fungovanie vzťahu Rada starostov – mesto Košice bude dôležité aj akceptovanie názoru mestskej časti pri uplatňovaní kompetenčných práv zo strany mesta, odborných referátov Magistrátu mesta Košice a mestských podnikov. To všetko prispieva ku kvalitnej

komunikácií a pôsobeniu Rady starostov ako spoločného orgánu mestských častí v rámci samosprávy mesta Košice.

Rada starostov môže pôsobiť aj ako fórum pre generovanie nových poznatkov a informácií ako aj výmenu skúsenosti spojených s informatizáciou samosprávy na Slovensku. V tejto oblasti môže byť mesto Košice nápomocné hlavne pre malé mestské časti, ktoré svojimi kapacitami nedokážu zrealizovať potrebné úkony.

Záverom môžeme konštatovať, že postavenie Rady starostov v samospráve mesta Košice je na základe skúsenosti z predošlých volebných období opodstatnené. Nutné je však dodať, že pre efektívnejšie fungovanie je žiadúce jasnejšie vymedzenie vzťahov medzi mestom a samotnou Radou starostov tak, aby Rada starostov neskĺzla do formálnej roviny.

ZÁVER

Rada starostov ako samostatný orgán samosprávy mesta Košice zastupujúci všetky mestské časti má svoje pevné miesto a oporu v zákone o meste Košice. Fungovanie tohto spoločného orgánu je dôležité vnímať aj z pohľadu praxe a jeho priameho výkonu vo vzťahu k orgánom mesta. Radu starostov môžeme vnímať ako dôležitý prvok pre kvalitnejšie plnenie úloh samosprávy v meste Košice. Tento orgán samosprávy mesta vytvára dostatočný priestor pre mestské časti na priamu a oficiálnu komunikáciu so zástupcami mesta. Potenciál Rady starostov a jej pozitívny vplyv by mal byť v záujme všetkých predstaviteľov samosprávy mesta Košice.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- JESENKO, M. a kol. 2015. *Obec ako subjekt tvorby práva*. Košice: Univerzita Pavla Jozef Šafárika v Košiciach, 2015, 182 s. ISBN 978-80-8152-372-4.
- PALÚŠ, I. - JESENKO, M. - KRUNKOVÁ A. 2010. *Obec ako základ územnej samosprávy*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2010, 220 s. ISBN 978-80-8129-003-9.
- PALÚŠ, I. a kol. 2009. *Samospráva obce (vybrané kapitoly)*, Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2009, 155 s. ISBN 978-80-89089-92-5.
- SOTOLÁŘ, J. 2003. *Zákon o obecním zřízení (komentár)*, Sotac, s.r.o, Košice: 2003, 385 s. ISBN 80-968356-1-0.

Právne normy

Štatút mesta Košice

Zákon č. 369/1990 Zb o obecním zřízení v znení neskorších predpisov

Zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Bratislava v znení neskorších predpisov

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

Internetové zdroje

www.kosice.sk

PREČO JE ÚSTAVNÝ SÚD DÔLEŽITÝ? (AKO SI VYBRAŤ SUDCOV ÚSTAVNÉHO SÚDU?)

Mgr. Ján Králik⁴⁵

Abstract

The article deals with the current discussion on the role of the Constitutional Court of the Slovak Republic with emphasis on the independence of its judges. The author critically analyzes the discussion on the method of selecting judges of the Constitutional Court of the Slovak Republic and in the future proposes to re-evaluate the criteria for their selection individually and as groups of persons forming the plenary.

KEY WORDS: constitutional court, selection of judges of the constitutional court, protection of constitutionality, abuse of power

ÚVOD

V tomto článku by som sa rád venoval predovšetkým aktuálnej diskusii o spôsobe kreovania sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“ alebo „ÚS“) a predpokladom pre výkon tejto funkcie.

Mám za to, že v prvej časti je vhodné ozrejmiť prečo je činnosť Ústavného súdu dôležitá, keďže sa domnievam, že tieto odôvodňujú mimoriadne aktuálny záujem politickej moci i odbornej a širšej verejnosti o to, ktoré osoby budú sudcami Ústavného súdu v najbližšej budúcnosti. Podľa čl. 124 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“): „*Ústavný súd Slovenskej republiky je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.*“ Toto ustanovenie má napriek pomernej strohosti meritórny charakter, hoci to, aké úlohy má Ústavný súd v štáte plniť, možno vyvodiť až z ďalších článkov. Prečo však právny štát potrebuje v systéme delby moci vytvoriť takýto orgán? Je to kvôli pochybnostiam ústavodarcu, že v budúcnosti budú niektorí ľudia zneužívať moc, ktorú získajú. Toto pochybnosti sú namieste a ak si ktorýkoľvek štát má udržať charakter právneho štátu, tak je potrebné, aby boli neustále prítomné.

Nie je mojou ambíciou podrobne sa zaoberať právomocami Ústavného súdu. Podľa môjho názoru možno úlohu Ústavného súdu v Slovenskej republike zhrnúť do štyroch základných okruhov jeho pôsobnosti:

1. rozhodovanie o súlade právnych predpisov nižšej právnej sily s právnymi predpismi vyššej právnej sily,
2. rozhodovanie o zásahoch verejnej moci do sféry základných práv a slobôd jednotlivca,
3. výklad Ústavy a ústavných zákonov,
4. rozhodovanie o volebných veciach,

Ústavný súd teda svojou činnosťou dbá o ochranu ústavnosti predovšetkým v týchto štyroch (rozmanitých) oblastiach spoločenských vzťahov. Keďže Slovenská republika je demokratickým a právnym štátom, mal by aj spôsob kreácie sudcov Ústavného súdu byť do istej miery spojený s občanmi Slovenskej republiky ako so zdrojom moci. Ponúkajú sa dve možnosti:

1. priama účasť občanov na výbere sudcov Ústavného súdu
2. nepriama účasť občanov na výbere sudcov Ústavného súdu.

V súčasnosti sa v Slovenskej republike používa systém vychádzajúci z nepriamej účasti občanov na výbere sudcov Ústavného súdu, pretože na výbere sa dominantne podieľajú Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „Národná rada“) a prezident Slovenskej republiky. Vzhľadom na to sa zdá ako nevyhnutné vytvoriť systém, ktorý bude zabezpečovať záruky chrániace nezávislé ústavné súdnictvo, keďže súdna moc sa javí ako najohrozenejší článok v systéme delby moci. Len nezávislé ústavné

⁴⁵ Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach, Kováčska 26, 040 75 Košice, jankralik10@gmail.com

súdnicstvo môže skutočne chrániť ústavnosť a takto plniť úlohu na ktorú ho Ústava povoláva. Je potrebné vychádzať z toho, že Ústavný súd musí okrem iného chrániť záujmy občanov pred záujmami ich zástupcov.

Ústavný súd je nielen orgánom právnym, ale aj orgánom politickým. Nie je správne podľahnúť ilúzii o tom, že výber sudcov Ústavného súdu nie je politickou otázkou. Štátna moc je politická, a preto aj jej výkon a rozhodnutia, ktoré prijímajú jej nositelia sú vždy podmienené aj politickými kritériami. Ak má byť zabezpečená možnosť plnenia hlavnej úlohy Ústavného súdu – ochranu ústavnosti – je potrebné, aby v jeho rozhodovaní prevládali kritériá právne (predovšetkým princípy právneho štátu, postuláty demokracie a vláda práva) a nie kritériá politické. Vzhľadom na to je dôležité venovať mimoriadnu pozornosť procesu výberu sudcov Ústavného súdu. Existuje totiž riziko, že cieľom toho, kto výber uskutočňuje, nebude výber odborne, ľudsky i osobnostne najvzretejších kandidátov, ale skôr výber takých osôb, ktoré budú ochotné a schopné zabezpečiť záujmy politických strán pri rozhodovaní „nezávislého“ orgánu ochrany ústavnosti.

Nedávna diskusia v tejto oblasti sa viedla predovšetkým o tom, akým spôsobom vybrať sudcov Ústavného súdu. Problém, ktorý je s touto diskusiou spojený je, že sa viedla takpovediac v hodine dvanástej – v čase kedy sa už mali sudcovia Ústavného súdu vyberať. Súčasné snahy politických strán o zmeny v spôsobe kreácie sudcov Ústavného súdu vnímam s istými pochybnosťami, pretože každý mohol predpokladať, že funkčné obdobie deviatich sudcov Ústavného súdu z trinástich skončí najneskôr začiatkom roka 2019 (navyše, opakovala sa situácia z roku 2007, kedy tiež končilo funkčné obdobie deviatich sudcov...). Zodpovední vrcholoví politici sa úpravou spôsobu výberu sudcov Ústavného súdu v minulosti skutočne aj zaoberali. Vzhľadom na dostatok času na širokú politickú a odbornú diskusiu, ktorý ostal od roku 2006 nevyužitý, by niekto mohol považovať úsilie politických strán o zmenu spôsobu kreácie sudcov Ústavného súdu za úsilie o zmenu systému takým spôsobom, ktorý im umožní väčšmi sa na ňom podieľať a vybrať takých sudcov Ústavného súdu, ktorí budú rozhodovať podľa politických kritérií v miere väčšej, ako to je nevyhnutné. Aj preto návrhy, ktoré v nej vznikli, treba podrobiť konštruktívnej kritike s cieľom prispieť k ochrane ústavnosti v budúcnosti. Ústavný súd má v systéme deľby moci veľmi špecifickú úlohu – kontrolovať zákonodarnú moc a výkonnú moc. Rozumný človek by nepredpokladal, že cieľom právnej úpravy je (aspoň dočasne) zabezpečiť, aby Ústavný súd kryl zneužitie moci a len vytváral v spoločnosti zdanie legality. Alebo áno?

Účinná právna úprava zveruje kreáciu sudcov Ústavného súdu Národnej rade a prezidentovi. O tejto veci možno *de constitutione ferenda* uvažovať rôzne. V prvom rade tak, či sa všetky miesta sudcov Ústavného súdu majú obsadzovať rovnakým spôsobom, alebo či je potrebné v tejto otázke diferencovať, t. j. či má niektorých sudcov menovať prezident a niektorých voliť Národná rada, či Súdna rada? Alebo či je vhodnejšie, aby sa postupovalo jednotne? V druhom rade možno uvažovať o tom, akým spôsobom má proces kreácie prebiehať – voľbou (napr. v Národnej rade Slovenskej republiky), menovaním (prezidentom) alebo kombináciou oboch (ako je tomu dnes)? Prípadne je možné uvažovať ešte (akýmkoľvek) iným spôsobom.

Nech už by bol spôsob kreácie akýkoľvek platí, že tí, ktorí sa na ňom mocensky podieľajú môžu postupovať dvomi spôsobmi:

- a) pokúšať sa o spoluprácu a vynaložiť potrebné úsilie na to, aby vybrali vhodných sudcov Ústavného súdu, ktorí v budúcnosti zabezpečia ochranu ústavnosti,
- b) iným spôsobom, sledujúc iné ciele (predovšetkým zabrániť tomu aby Ústavný súd v budúcnosti efektívne obmedzoval ich moc a tým chránil ústavnosť, teda také ciele, ktoré nemožno stotožniť so všeobecným blahom verejnosti spočívajúcim v ochrane základných práv a slobôd a v ochrane princípov právneho štátu).

Ak existuje úprimná snaha o to, aby Ústavný súd dokázal v budúcnosti efektívne fungovať a plniť svoje úlohy v demokratickom a právnom štáte, potom nie je najdôležitejší podrobný popis procesu, akým sa tento súd bude kreovať. Ak však takáto snaha neexistuje, je potrebné zabezpečiť v systéme deľby moci vhodné „poistky“, ktoré zabezpečia, že sa sťaží (ak nie znemožní) výber nevhodných kandidátov. Vychádzajúc zo súčasného spôsobu výberu sudcov Ústavného súdu možno uviesť dve situácie, kedy by mohlo dôjsť k sťaženiu výberu vhodných kandidátov:

1. mimoriadna zhoda v politických názoroch a cieľoch medzi aktuálnou politickou väčšinou v Národnej rade a prezidentom (spočívajúca aj v tom, že ich zámerom je obsadiť Ústavný súd im lojálnymi ľuďmi),
2. mimoriadna názorová nezhoda medzi prezidentom a aktuálnou politickou väčšinou v Národnej rade.

Prvý prípad by mohol viesť k vytvoreniu „jednofarebného“ Ústavného súdu, druhý k jeho neobsadeniu. Samozrejme, existuje aj možnosť dohody medzi Národnou radou a prezidentom o zámernom neobsadení Ústavného súdu. V prípade ak by zlyhali zástupcovia občanov v Národnej rade aj prezident (tak ako som to opísal v druhom spomenutom prípade), dajú sa nedostatky pravdepodobne odstrániť len vo voľbách. Ak by vzhľadom na názorovú nejednotnosť politických síl nebolo možné vybrať sudcov Ústavného súdu, zdá sa vhodné pripraviť „poistku“, ktorá štátne orgány buď donúti konať, alebo ich z rozhodovania vynechá. V právnom štáte by sa nemalo stávať, že najdôležitejšie funkcie nie sú obsadené. Narušuje to princíp deľby moci. Deľba moci v takom prípade neexistuje v predpokladanom modeli. Preto, v snahe podčiarknuť naliehavosť problému, ponúkam do prebiehajúcej diskusie niekoľko riešení. Pre prípad nekonania Národnej rady možno uvažovať o pomerne drastickom riešení – v prípade, že Národná rada v stanovenej lehote nebude schopná navrhnúť prezidentovi potrebný počet kandidátov (alebo to nebude schopná spraviť opakovaně), prezident Národnú radu Slovenskej republiky rozpustí. Menej drastickým riešením by mohlo byť vytvorenie právnej fikcie pre prípad márneho uplynutia stanovenej lehoty. Fingovalo by sa, že Národná rada navrhla všetkých kandidátov, ktorých jej pôvodne navrhli na to oprávnené subjekty. V tomto prípade by sa Národná rada Slovenskej republiky nekonaním vzdala svojho podielu na moci pri kreácii sudcov Ústavného súdu. Pre prípad nekonania zo strany prezidenta nech o tej veci rozhodne žreb.

Pokúsil som sa naznačiť, že dôležité je aj to, s akým úmyslom sa politická moc usiluje obsadiť Ústavný súd. Ak by sledovala cieľ spočívajúci v jeho funkčnosti – akých sudcov by mala vybrať? V nasledujúcej časti článku sa venujem otázkam *Aký by mal byť sudca Ústavného súdu? Čo by mal v súvislosti so svojou funkciou akceptovať? Aký by mal byť Ústavný súd? Existujú skutočnosti, ktoré by mali osobu diskvalifikovať ohľadom výkonu funkcie sudcu Ústavného súdu?* Neobmedzujem sa len na platnú a účinnú právnu úpravu.

Na to, aby sudca Ústavný súd dokázal splniť účel na ktorý Ústava tento súd vytvára (teda chrániť ústavnosť), považujem za potrebné aby spĺňal nasledujúce kritériá:

1. nezávislosť,
2. odborná zdatnosť,
3. vysoká mravná a morálna úroveň,
4. nestrannosť,
5. predpoklad, že bude funkciu sudcu Ústavného súdu vykonávať spôsobom nevzbudzujúcim pochybnosti vo verejnosti,
6. ľudská a skúsenostná vyzretosť,
7. názorová konzistentnosť,
8. také doterajšie profesijné a občianske pôsobenie, ktoré bude spoľahlivou zárukou ochrany ústavnosti.

Ad 1.) Ide predovšetkým o nezávislosť od politickej moci a politických strán. Je potrebné aby táto nezávislosť bola skutočná aj to, aby sa uchádzač o funkciu sudcu Ústavného súdu aj verejnosti javil ako nezávislý javil. Možno povedať, že k takejto nezávislosti môže prispieť nemožnosť opätovného výkonu funkcie sudcu ÚS. Aj v takomto prípade sa však môže vyskytnúť „pokušenie“ politickej moci vo forme návrhu sudcu ÚS na inú vrcholovú funkciu – napr. člena Európskeho súdneho dvora alebo Európskeho súdu pre ľudské práva a pod. Vzhľadom na starostlivý proces výberu členov týchto orgánov mám však za to, že prípadné podľahnutie „pokušeniu“ by ho v procese výberu skôr diskvalifikovalo. Znakom „vypelosti“ ÚS je to, že je schopný odolávať tlaku politickej väčšiny a rozhodovať politicky citlivé veci podľa práva (teda aj takým spôsobom, s ktorým aktuálna politická väčšina nie je spokojná). Zároveň platí i to, že Ústavný súd ako orgán ochrany ústavnosti nemá byť *a priori* podporovateľom ani oponentom politickej väčšiny. Jeho rozhodovanie sa má riadiť právom. Keďže ÚS spravidla rozhoduje v poslednej inštancii stáva sa to, čo Ústavný súd vysloví, právom. Aj to je dôvod prečo mimoriadne záleží na tom, aké osoby budú jeho rozhodnutia vytvárať.

Ad 2.) Sudca ústavného súdu by mal byť natoľko odborne spôsobilý, že bude môcť vykonávať svoju funkciu naplno od prvého dňa. Ako je možné preveriť odbornú zdatnosť uchádzača o funkciu sudcu Ústavného súdu? Stačí len konštatovanie, že má vysokoškolské právnické vzdelanie a vykonával istý čas právnické povolanie, ako je tomu dnes? Alebo je potrebné, aby bol skutočne zdatným odborníkom v oblasti ústavného práva a bol to ochotný a schopný dokázať pred nejakým spôsobom ustanovenou odbornou komisiou i celou verejnosťou? Mám za to, že rozhodnutie človeka uchádzať sa o funkciu sudcu Ústavného súdu sa nerodí zo dňa na deň. Ak má človek úprimný záujem sa o takúto funkciu v budúcnosti uchádzať, mal by sa na to cieľavedome pripravovať roky a verejnosti by sa mal predstaviť ako kandidát, ktorého doterajšie profesionálne výsledky nevzbudzujú žiadne pochybnosti o tom, že túto funkciu bude vykonávať odborne.

Ad 3.) Sudca Ústavného súdu musí byť človek vysoko mravný. Jednak preto, že sa na neho po dlhý čas budú upierať zraky verejnosti (a samozrejme i médií), jednak pre to, že ak by v jeho minulosti boli skutky síce právne nezávadné, ale morálne odsúdeniahodné, mohlo by ho to ovplyvniť pri výkone funkcie. V prípade, že by pre jeho mravné poklesky mala byť ohrozená jeho nestrannosť, radšej by nemal funkciu prijať. Obávam sa však, že človek nevysokých morálnych kvalít nebude uvažovať o neprijatí takejto funkcie z týchto dôvodov.

Ad 4.) Každý sudca, teda aj sudca Ústavného súdu musí pri výkone funkcie postupovať nestranne. Kandidát na sudcu Ústavného súdu by si mal položiť otázku, či skutočne dokáže postupovať nestranne. To však neznamená, že nemôže mať určité presvedčenie, názory a hodnoty (tie sa, naopak, vyžadujú). Túto otázku by si mali položiť predovšetkým tí kandidáti, ktorí doposiaľ nevykonávali funkciu sudcu. Platí aj to, že Ústavný súd ako štátny orgán musí vždy rozhodnúť nestranne. Už Jean-Jacques Rousseau navrhoval orgán, ktorý bude v štáte udržiavať rovnováhu. Niekedy podporí vládu proti suverénovi (ľudu, občanom), niekedy suveréna proti vláde.

Ad 5.) Vykonávanie funkcie sudcu Ústavného súdu považujem za jednu z najťažších služieb v štáte. Táto služba sa totiž viaže na všetky aspekty života človeka. A to môže byť pre potenciálnych kandidátov na sudcov Ústavného súdu nepríjemné. Aby sudca Ústavného súdu nevzbudzoval vo verejnosti pochybnosti ohľadom výkonu svojej funkcie, musí byť zdržanlivý. Zdržanlivý v tom čo a ako robí, ako prejavuje svoje názory a či ich vôbec verejne prejavíť má, v tom, s akými osobami sa stýka, a podobne. Táto zdržanlivosť ovplyvňuje život sudcu Ústavného súdu každodenne. Okrem toho Ústavný súd musí postupovať osobitne zdržanlivo vzhľadom na systém deľby moci. Nie je (nemal by byť) totiž hlavným tvorcom politiky v štáte. Od ústavných súdov sa skôr očakáva vymedzovanie hraníc pre politiku.

Ad 6.) Sudca ústavného súdu by mal byť skúseným a vyzretým človekom. Nemal by podliehať návalom emócií a mal by byť schopný za každých okolností vecne a odborne diskutovať na akúkoľvek tému v súvislosti s výkonom svojej funkcie. Táto schopnosť je dôležitá preto, že ústavné súdy v mnohých prípadoch rozhodujú na základe hodnôt, o ktorých sa ich sudcovia domnievajú, že sú pre tú ktorú spoločnosť smerodajné. Na efektívne vedenie takejto diskusie sú podľa môjho názoru okrem značných vedomostí potrebné aj životné skúsenosti. Toto kritérium sa v právnej úprave obvykle prejavuje v požiadavke na určitý minimálny vek kandidáta na nejakú funkciu.

Ad 7) Názorová konzistentnosť sa na Ústavnom súde môže prejavovať vo viacerých rovinách. Prvou je konzistentnosť rozhodovania s predchádzajúcimi rozhodnutiami. Aby ju bolo možné dosiahnuť je potrebná dobrá orientácia (potenciálneho) sudcu Ústavného súdu v doterajšej judikatúre (čo je aj otázkou odbornosti). Druhou rovinou je konzistentnosť sudcu Ústavného súdu s jeho vlastnými názormi. Ak by dochádzalo k neočakávaným zmenám v názoroch, mohlo by to ohroziť dôveru verejnosti v Ústavný súd.

Ad 8) Doterajšie profesijné a občianske pôsobenie kandidáta na sudcu Ústavného súdu by malo dávať záruku, že bude svoju funkciu vykonávať čestne a statočne. Samotná ústavná garancia nezávislosti ešte neznamená, že sudca ústavného súdu bude statočný. Ústavný súd a jeho sudcovia sa totiž môžu ocitnúť pod veľkým tlakom, či už zo strany politickej moci alebo verejnosti. Týmto tlakom však podľahnúť nesmú, je potrebné aby svojou činnosťou, čestnosťou a argumentáciou dokázali presvedčiť verejnosť o tom, že prijaté rozhodnutia sú právom.

Kandidát na sudcu Ústavného súdu by si mal uvedomovať, že jeho život sa v prípade, že túto funkciu začne vykonávať zmení. Musí akceptovať, že bude musieť obmedziť spoločenské aktivity, vzdať sa aktivít politických, za každých okolností musieť naliehať na hodnoty a princípy a na dodržiavanie práva. Funkcia sudcu Ústavného súdu nemá byť formou vlastnej realizácie. Cieľom

výkonu tejto funkcie nie je dostať sa (naďalej byť) na výslnie. Motiváciou pre výkon tejto funkcie by nemala byť túžba po moci (i keď je s ňou veľká moc spojená) a prestíži. Tieto myšlienky by mal akceptovať každý kandidát na sudcu Ústavného súdu. Funkcia tu nie je pre realizáciu jeho pohľadu na život a na svet, ale on je tu pre to aby za každých okolností ochránil ústavnosť.

V predchádzajúcom texte som venoval pozornosť tomu čo by mali mať všetci sudcovia ústavného súdu (a v ideálnom prípade aj kandidáti na túto funkciu) spoločné. Právny štát sa opiera o princíp plurality. Javí sa mi ako vhodné usilovať o dosiahnutie plurality aj pri kreácii Ústavného súdu ako celku. Medzi ľuďmi existujú rozdiely a tento fakt je potrebné využiť aj pre ochranu ústavnosti. Domnievam sa, že pluralitu by bolo vhodné zabezpečiť aspoň v nasledujúcom, a teda v pléne by mali zasadať:

1. muži aj ženy,
2. vekom starší aj mladší,
3. veriaci (v našich podmienkach hlavne katolíci a evanjelici) i osoby bez vierovyznania,
4. zástupcovia rôznych názorových prúdov v spoločnosti (liberáli, konzervatívci),
5. zástupcovia rôznych právnych doktrín,
6. osoby, ktoré majú skúsenosti z rôznych právnických povolání (predovšetkým sudcovia, vysokoškolskí pedagógovia a výskumní pracovníci v oblasti práva, prípadne advokáti),
7. primerane zastúpené národnostné (v podmienkach Slovenskej republiky najmä maďarská a rómska), prípadne iné menšiny.

Okrem uvedeného považujem za vhodné viesť diskusiu aj o tom aké okolnosti by mali osobu diskvalifikovať pre výkon funkcie sudcu Ústavného súdu. Nemám na mysli „slávnu závažnú skutočnosť“. Ide o to, či je prípustné aby bol kandidát navrhnutý na funkciu sudcu Ústavného súdu členom politickej strany, prípadne za politickú stranu kandidoval vo voľbách ako nečlen alebo bol nominantom niektorej politickej strany v inej štátnej funkcii (napr. ako člen vlády). Je pomerne ťažké očakávať od človeka, ktorý je členom politickej strany a niekoľko rokov bojuje za jej záujmy a ciele, že dokáže byť nestranným vo veciach, ktoré sa jej budú týkať. Považujem však za potrebné uviesť aj to, že niektorí sudcovia ústavných súdov (v Slovenskej republike aj v iných štátoch) dokázali verejnosť presvedčiť o svojej nestrannosti výkonom svojej funkcie. Ak sa uvažuje *de constitutione ferenda*, je vhodné zvážiť aj prijatie obmedzenia v tomto smere. Takéto obmedzenie môže spočívať v tom, že sa stanoví časový úsek predchádzajúci buď kandidatúre na funkciu sudcu Ústavného súdu alebo ujatiu sa tejto funkcie, počas ktorého (budúci) kandidát nebude vykonávať politickú funkciu a nebude členom politickej strany.

ZÁVER

Každý ľud musí neustále zvädzať boj o slobodu. Či už ju má alebo nemá. Ústavný súd je osobitným orgánom, ktorý v boji za slobodu predstavuje nezanedbateľnú silu a udržiava v štáte a v spoločnosti vysokú mieru pokoja. Ak má fungovať, je potrebné, aby sa jeho sudcami stali ľudia disponujúci mimoriadnymi schopnosťami, predovšetkým vedomosťami, čestnosťou a odvahou. Ak tí, ktorí sudcov Ústavného súdu vyberajú majú otvorenú snahu takýchto ľudí nájsť, tak existuje dobrá šanca, že sa im to podarí bez ohľadu na konkrétny model kreácie tejto funkcie. Nemusia sa pri tom predsa držať „minimálnych“ kritérií stanovených Ústavou. Starostlivo môžu vyberať najlepších kandidátov. Pre prípad, že tí, ktorí ich vyberajú chcú svoju moc zneužiť, je potrebné osvojiť si systém, ktorý im v tom bude čo najviac brániť. Preto je potrebné podrobiť dlhšej odbornej diskusii každý návrh na zmenu a doplnenie Ústavy (nielen) v tejto oblasti.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- BARAK A.: Sudca v demokracii, Bratislava: Kalligram, 2016, 432 s., ISBN 978-80-811-921-0
- BALÍK S.: Požiadavky na osobu ústavného sudcu a výber ústavných sudcov. In: WILFLING P.: Prístup k spravodlivosti, bariéry a východiská 13, Výber ústavných sudcov, Banská Bystrica: VIA IURIS, 2018. ISBN 978-80-89805-01-3, dostupné na: <<https://viaiuris.sk/wp-content/uploads/2018/05/2018-Vyber-ustavnych-sudcov-zbornik.pdf>>.

- BRÖSTL A., DOBROVIČOVÁ G., KANÁRIK I.: Základy štátovedy, Košice: UPJŠ, 2007, 188 s., ISBN 978-80-7097-679-1.
- BRÖSTL A.: Frontisterion, Bratislava: Kalligram, 2009, 328 s., ISBN 978-80-8101-179-5.
- BRÖSTL A., KLUČKA J., MAZÁK J.: Ústavný súd Slovenskej republiky (organizácia, proces, doktrína), Košice: Ústavný súd Slovenskej republiky, 2001, 162 s., ISBN 80-967396-8-9.
- DENNÍK PRAVDA 27. októbra 2006. dostupné na: <<https://aktualne.centrum.sk/fico-kritizuje-parlament-za-volbu-sudcov-ustavneho-sudu/slovensko/politika/>>.
- ĽALÍK T.: Tretí ústavný súd: kontinuita či diskontinuita v rozhodovacej činnosti? Príspevok bol prezentovaný na konferencii „Ústavný súd Slovenskej republiky v treťom funkčnom období – VII. ústavné dni“ dňa 25. septembra 2018, ktorú organizoval Ústavný súd SR spolu s Právnickou fakultou UPJŠ. Dostupné na: <https://www.academia.edu/37745279/TRET%C3%8D_%C3%9ASTAVN%C3%9D_S%C3%9AD_KONTINUITA_%C4%8CI_DISKONTINUITA_V_ROZHODOVACEJ_%C4%8CINNOSTI_>.
- ĽALÍK T.: Ústavný súd a parlament v konštitučnej demokracii, Bratislava: Wolters Kluwer, 2015, 224 s., ISBN 978-80-8168-224-7.
- MAZÁK J.: Výber sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky: záruka účinnej ochrany ústavnosti. In: WILFLING P.: Prístup k spravodlivosti, bariéry a východiská 13, Výber ústavných sudcov, Banská Bystrica: VIA IURIS, 2018. ISBN 978-80-89805-01-3, dostupné na: <<https://viaiuris.sk/wp-content/uploads/2018/05/2018-Vyber-ustavnych-sudcov-zbornik.pdf>>
- NOVAK M.: Ústavní soud mezi právem a politikou. Právník – Teoretický časopis pro právo a právní vědu, Praha: Ústav státu a práva Akademie věd ČR, 2001, č. 5, ISSN 0231-6625.
- OROSZ L.: Základy teórie konštitucionalizmu, Bratislava: EUROKÓDEX, 2012, 544 s., ISBN 978-80-89447-88-6.
- OROSZ L.: Rast moci ústavných súdov - limity a úskalía. In: MASOPUST Z., JERMANOVÁ H.: Metamorfózy práva ve střední Evropě : sborník příspěvků z mezinárodní konference : 11.-13.jún 2008, Znojmo. - Praha - Plzeň : Ústav státu a práva AV ČR; Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2008. - ISBN 9788090402461.
- ROUSSEAU J.J.: O spoločenskej zmluve, Bratislava: Kalligram, 2010, 168 s., ISBN 978-80-8101-248-8
- SNYDER T.: O tyránii, Bratislava: Premedia, 2017, 104 s., ISBN 978-80-8159-465-6.

PARTICIPATÍVNY ROZPOČET AKO NÁSTROJ OBČIANSKEJ PARTICIPÁCIE⁴⁶

PhDr. Dalibor Mikuš, PhD.⁴⁷

Abstract

Civil participation is one of the fundamental pillars of a democratic system. Although it can be implemented in several forms, we focus on the participatory budgeting. This model of redistribution of public finances was first applied in practice in 1989 in the Brazilian city of Porto Alegre. Subsequently, it was spread to almost the whole world in a relatively short period of time. Slovakia is no exception in this respect and is becoming an increasingly used tool at the level of local government. On the one hand, the principle of subsidiarity is deepened, on the other hand, it reinforces citizens' confidence in self-government as such. The possibility of deciding on a percentage of the budget results in the involvement of an increasing number of citizens in public policy-making. The paper evaluates the application of this instrument in Slovakia with an emphasis on its specific form at the level of local government.

KEY WORDS: Participatory budgeting, civic participation, local self-government

ÚVOD

Participatívny rozpočet predstavuje inovatívny nástroj občianskej participácie, ktorý sa v čoraz väčšej miere presadzuje v rámci samosprávnych celkov. Vychádza z primárneho predpokladu, že občan je kľúčovým aktérom tvorby verejných politík aj mimo volebného procesu. Vláda na akejkoľvek úrovni správy má povinnosť kreovať nástroje na uplatnenie vôle občana v čo najširšej miere. Pozitívny príklad pilotného participatívneho rozpočtu v brazílskom Porto Alegre jednoznačne ukázal, že je možné naplniť princípy participácie aj pri rozdeľovaní verejných financií. V príspevku sa zameriavame na uplatnenie participatívneho nástroja v podmienkach Slovenska a zhodnotenie jeho vývoja. Analyzujeme pritom jednotlivé modely z hľadiska zvolených postupov a nastavených procedúr. Zároveň identifikujeme problematické prvky, ktoré sa stávajú predmetom našich diskusií s cieľom formulovať optimalizačné návrhy.

1 TEORETICKÉ VYMEDZENIE PROBLEMATIKY PARTICIPATÍVNEHO ROZPOČTU

Pri širšom nazeraní na problematiku participatívneho rozpočtu vychádzame z teórie participatívnej demokracie, ktorá je postavená na vzťahu demokratickej výstavby spoločnosti s prvkami občianskej participácie. Občan predstavuje hlavného aktéra jednotlivých procesov v štáte s právom vytvárať obsah verejných politík. Zároveň by mal disponovať kontrolnými mechanizmami ovplyvniť implementáciu v ktoromkoľvek bode. Postavenie občana tak nie je viazané výhradne na volebný proces. Úlohou štátu je vytváranie širokého rámca nástrojov s cieľom zapojiť do tvorby verejných politík čo najväčšie množstvo ľudí. Len pri naplnení tejto podmienky môžeme hovoriť o reálnej demokracii v praxi.

Participatívna demokracia je predmetom skúmania viacerých autorov, pričom za kľúčových považujeme R. Arnsteina, C. Patermana, C. B. MacPhersona a D. Helda. Každý z autorov nazerá na problematiku participatívnej demokracie osobitným spôsobom, pričom pochopiť jej podstatu je možné len zosumarizovaním týchto prístupov. R. Arnstein (1969) definuje participáciu za základný kameň demokracie. Na základe toho kvalita demokracie závisí od prístupu občanov k problémom svojho spoločenstva na akejkoľvek úrovni. V jeho nazeraní nie je možné demokraciu dlhodobo udržať, ak občania neparticipujú na tvorbe konkrétnych rozhodnutí. C. Paterman (1970) rozvíja teóriu

⁴⁶ Tento príspevok vznikol v rámci riešenia projektu KEGA č. 001UCM-4/2019 Dynamika premien verejnej správy v Slovenskej republike.

⁴⁷ FSV UCM v Trnave, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 91701 Trnava, dalibor.mikus@ucm.sk

poukázaním na interakciu medzi vládnyimi inštitúciami a občanom. Úlohou každej demokratickej vlády je vytvárať a rozširovať nástroje participácie. Občania by tak mali mať neustály kontakt s procedúrami na rôznych úrovniach s právom ovplyvňovať konečné rozhodnutie. Inštitúcie štátu tak nepredstavujú primárny znak demokracie. Dôležitou úlohou je vytvárať vhodné prostredie pre naplnenie vôle občanov. Participatívna demokracia je tak v tomto nazeraní postavená na rozhodovaní občanov prostriedkami priamej, resp. nepriamej demokracie. V konečnom dôsledku tak ide o primárnu poistku udržania demokratického zriadenia. C. B. MacPherson (1977) vyzdvihuje vzdelávaciu funkciu ako jeden z výstupov zapojenia sa občanov do demokratických procesov a jednotlivých procedúr. Participatívna demokracia tak kladie zvýšené požiadavky na aktérov, keďže ich zapojenie si vyžaduje určitý stupeň odborných znalostí. Vďaka tomu sú občania schopní priniesť vlastné vstupy do procesov. V závislosti od toho nadobúdajú praktické zručnosti súvisiace s demokratickými mechanizmami. Do popredia kladie princíp kolektívneho rozhodovania, zároveň však poukazuje na zodpovednosť každého občana. Prikláňa sa tak ku konštatovaniu, že individuálne záujmy by mali byť negované záujmom spoločenstva. Zároveň chápe participatívnu demokraciu v zmysle politickej rovnosti. Každý jeden občan má právo rovnakým spôsobom zasahovať do tvorby verejných politík. Jednoznačne tak odmieta akékoľvek zvýhodňovanie jednotlivca, resp. skupiny občanov v akejkoľvek bode realizovaných procedúr. D. Held (1987) dokonca tvrdí, že samotný výsledok z participatívnych procesov nemožno považovať za dominantný výstup. Dôležitým prvkom je rozvoj politických a sociálnych schopností občana, na ktorého by mala byť upriamená pozornosť.

Ak sa pozrieme na vnímanie participatívnej demokracie zo strany súčasných autorov, rozširujú teoretický rámec problematiky špecifickými prístupmi. T. Bernard (2007) vyzdvihuje potrebu zapojenia čo najväčšieho počtu občanov do tvorby verejných politík na najnižšej úrovni vládnutia. Primárnym poslaním samosprávy je naplňovať princíp subsidiarity. Občan má právo rozhodovať o veciach, ktoré sa ho priamo týkajú. Toto rozhodovanie sa však nemôže viazať len na volebný proces, pričom samospráva mu musí vytvoriť nástroje pre dlhodobú participáciu. Zittel (2012) definuje cieľ participácie v zmysle transformácie človeka v spoločenských vzťahoch na dobrého občana. Štát, resp. samospráva má povinnosť pripraviť vhodné prostredie na zabezpečenie takéhoto druhu výstupu. Za dobrého občana považuje takého jedinca, ktorý na základe svojich odborných schopností a nadobudnutých zručností dokáže rozvíjať svoju komunitu. V praxi to znamená, že je priamym účastníkom tvorby verejných politík. T. Wampler (2012) vychádzajúc priamo zo skúsenosti s participatívnym rozpočtovaním, zdôrazňuje osobitý prvok sociálnej spravodlivosti ako ďalší z výstupov participatívnej demokracie. Občania zapojení do procesov participácie dokážu v rámci svojho spoločenstva najlepším spôsobom definovať problémy, ktoré sa ich priamo dotýkajú. Následne sa stávajú predmetom diskusie predstaviteľov štátnej moci na rôznych úrovniach. Dochádza tak k interakcii medzi občanom a príslušnými inštitúciami, ktoré získavajú informácie z primárneho zdroja. Sociálne problémy. Zosumarizovaním jednotlivých prístupov jednoznačne vyplýva, že participatívna demokracia kladie dôraz na posilnenie postavenia občana ako kľúčového aktéra tvorby verejných politík. Úlohou orgánov štátnej moci je však vytvárať nástroje, prostredníctvom ktorých občania majú čo najširšiu možnosť vstupovať do rozhodovacích procesov a ovplyvňovať konečné rozhodnutie.

Participatívny rozpočet predstavuje v súčasnosti jeden z kľúčových nástrojov občianskej participácie. Podľa viacerých autorov je inovatívnym prvkom participatívnej demokracie vychádzajúc z najnižších stupňov vládnutia. Dochádza pritom k prepojeniu prvkov súkromnej a verejnej sféry negujúc uzavretosť verejného sektoru. Vo svojej podstate občania získavajú právo rozhodovať o časti verejných zdrojov na základe presne stanovených procedúr. Zodpovednosť orgánov moci je tak prenesená na členov spoločenstva, čo vedie k prehľbovaniu demokratických mechanizmov. Princípy participatívnej demokracie ako interakcie medzi občanom a orgánmi štátnej moci, posilnenie zodpovednosti jedinca, kolektívne rozhodovanie, vzdelávacia funkcia, či existencia systémových kontrolných mechanizmov sa v rozhodujúcej miere prejavujú v participatívnom rozpočtovaní. Ak však chceme vymedziť participatívny rozpočet vo všeobecnosti, neexistuje ucelená univerzálna definícia. Vyplýva to zo špecifického vývoja tohto nástroja. Prvýkrát bol využitý v rámci brazílskeho mesta Porto Alegre v roku 1989. N. Diaz (2014) zdôrazňuje, že primárnym cieľom ľavicovej vláducej strany bolo vyrovnanie sociálnych rozdielov a rozvoj najzaostalejších častí mesta. Na zohľadnenie konkrétnych záujmov občanov vytvorili mechanizmus, v rámci ktorého priamo rozhodovali o využití časti prostriedkov verejného rozpočtu. Zároveň občania nadobudli výraznú kontrolnú funkciu pri

realizovaní projektov. Po pozitívnych výsledkoch v rámci mesta sa pomerne rýchlo rozšíril nie len v juhoamerickom geopolitickom priestore, ale stal sa dôležitým prvkom komunálnej politiky aj v európskom meradle.

Y. Cabannes a B. Lipietz (2015) poukazujú na diferenciáciu modelov pod vplyvom špecifických podmienok štátu, resp. konkrétnej samosprávy. Vlády na rôznych úrovniach pristupovali osobitným spôsobom k nastaveniu participatívnych rozpočtov, čím sa vytvorilo viacero modelov. Autori tak participatívne rozpočtovanie chápu ako súbor špecifických prípadov kreovaných pod vplyvom špecifických politických, ekonomických a sociálnych faktorov. O univerzálnom modeli tak nemôžeme v žiadnom prípade hovoriť. V teoretickej rovine sa však vynoril problém ohľadom kritérií, kedy ide o participatívny rozpočet a kedy už nie. T. Peixota (2017) vymedzil sedem charakteristických znakov, na ktorých by mal byť participatívny rozpočet vystavaný:

- 1) Predmetom participatívneho rozpočtovania je vymedzená časť verejného rozpočtu
- 2) Občianska participácia má priamy vplyv na kreovanie rozpočtu
- 3) Zabezpečenie záujmov komunity uplatnením deliberatívneho prvku
- 4) Dlhodobé opakovanie procesu
- 5) Tvorba inštitucionálneho rámca na zabezpečenie kontrolnej funkcie narábania s verejnými financiami
- 6) Nastavenie procesu s prvkami redistribúcie
- 7) Občania spolurozhodujú o pravidlách procesu

Niektorí autori však ponúkajú minimalistickejšie vymedzenie charakteristiky participatívneho rozpočtu. Boaventura De Souza (2001) definoval tri základné prvky. Primárne by mal nástroj zabezpečovať zapojenie všetkých občanov bez akýchkoľvek výhod pre organizácie. Stanovenie pravidiel procesu vychádza z vôle jednotlivých členov. Autorita moci má na starosti alokáciu investícií zohľadňujúc technické kritériá danej samosprávnej jednotky. Kolektív autorov Y. Sintomer, C. Herzberg a F. Allegretti (2011) predniesli päť princípov, v rámci ktorých dominuje prvok zdieľanej zodpovednosti. Vymedzenie percenta z verejného rozpočtu pre participatívny rozpočet by mal vychádzať z dohôd medzi občanmi a zastupiteľských orgánov.

Ak sa zameriame na samotnú procesnú stránku participatívneho rozpočtu v samosprávach, nemožno hovoriť o jednotnom modeli. Vo všeobecnosti sa však skladá zo 4 základných fáz. V prvom rade je to príprava a informovanie občanov, ktorá je v kompetencii orgánov samosprávnej jednotky. Využíva pritom rôzne informačné kanály vychádzajúc zo súčasných technických možností. Následne zastupiteľstvo kreuje koordinačnú radu so zakomponovaním odborníkov z rôznych oblastí. Základnou úlohou je pripraviť prostredie pre uskutočnenie diskusných fór, na ktorých občania môžu predstaviť svoje projekty. Už v rámci tejto fázy môže prísť k stiahnutiu projektov, alebo prednesenie návrhu na ich dopracovanie. Rozhodovanie o projektoch môže mať viacero foriem. Najčastejšie sa určí poradie kvality projektov v závislosti od stanovených kritérií. Kľúčovým bodom je verejné hlasovanie o projektoch, na základe ktorého sa vygenerujú úspešné projekty. V ďalšej fáze už dochádza k samotnej realizácii prostredníctvom orgánov samosprávy. Úloha občanov sa znásobuje v rámci kontrolnej funkcie s cieľom minimalizovať negatívne stránky realizovaných projektov. Otvorenie diskusných fór v rámci nasledujúceho ročníka sa vždy viaže k hodnoteniu úspešných projektov predchádzajúceho obdobia.

2 UPLATNENIE PARTICIPATÍVNEHO ROZPOČTU V PODMIENKACH SLOVENSKA

Participatívny rozpočet je v súčasnosti dôležitým nástrojom v rámci tvorby verejnej politiky vo viacerých samosprávach. Jeho rozšírenie v európskom priestore vychádzalo z pozitívnych výsledkov pilotného projektu v Porto Alegre, kde jeho uplatnenie sa odrazilo v zapojení širšieho počtu občanov do rozhodovacích procesov. Vo všeobecnosti tak dochádza k prehĺbeniu dôvery v orgány miestnej vlády, keďže sa vytvára systém zdieľanej zodpovednosti. Zároveň sa posilňujú princípy decentralizácie moci a subsidiarity v zmysle prenesenia rozhodovania čo najbližšie k občanovi. Ak sa zameriame na vývoj participatívneho rozpočtovania v podmienkach Slovenska, viaže sa na obdobie ostatnej dekády. V prvom rade ho môžeme zakomponovať do širšieho rámca posilňovania foriem občianskej participácie ako prostriedku prehľbovania demokratických mechanizmov. Participatívny rozpočet zo svojej podstaty vytvára prvok „aktívneho občianstva“, kde jednotlivec sa stáva účastníkom politických procesov. Vhodne nastavený model môže vygenerovať veľké množstvo vstupov pre

samosprávy zo strany občanov, čo sa odráža v optimalizácii rozhodnutí samosprávnych orgánov. Počiatky uplatnenia tohto nástroja však boli spojené s viacerými problematickými prvkami. Na základe toho môžeme vývoj participatívneho rozpočtu na Slovensku rozdeliť do dvoch fáz. Za prvú fázu považujeme obdobie 2011 – 2014, kedy identifikujeme prvé skúsenosti s využitím participatívnych rozpočtov v rámci miestnych samosprávnych jednotiek. Dominantným prvkom je hľadanie vhodného nastavenia jednotlivých procedúr a ich testovanie v reálnej praxi. Hoci z celkového počtu piatich samospráv s participatívnym rozpočtom prišlo v troch prípadoch k jeho zániku, majú veľkú dôležitosť pre rozvoj tohto nástroja v podmienkach Slovenska. Miestne samosprávy sa už mohli oprieť o konkrétne vzory. Za druhú fázu považujeme obdobie od roku 2015, kedy sa začal proces výrazného rozšírenia tohto nástroja do desiatok samospráv.

Tabuľka 1: Prvotná fáza participatívneho rozpočtovania na Slovensku 2011-2014

	2011		2012		2013		2014	
	Výška príspevku	Percento rozpočtu	Výška príspevku	Percento rozpočtu	Výška príspevku	Percento rozpočtu	Výška príspevku	Percento rozpočtu
Bratislava	15 000 €	X	29 975 €	0,01 %	46 000 €	0,27 %	46 000 €	0,23 %
Bratislava-Petržalka	X	X	X	X	31 096 €	0,12 %	41 620 €	0,14 %
Bratislava–Nové Mesto	X	X	X	X	X	X	15 000 €	0,1 %
Ružomberok	X	X	X	X	5000	0,03 %	4500	0,02 %
Banská Bystrica	X	X	X	X	X	X	19 455 €	0,04 %

Zdroj: vlastné spracovanie, podľa zápisníc participatívneho rozpočtu

Pilotný projekt participatívneho rozpočtovania na Slovensku sa spája s hlavným mestom Bratislava. Dôležitú úlohu v tomto procese zohralo občianske združenie Utopia, ktoré zameriavalo svoju činnosť na naštartovanie tejto formy občianskej participácie v slovenských samosprávach. Prezentovali pozitívnu prax zo zahraničia s cieľom presvedčiť vedúcich predstaviteľov mesta na realizáciu tohto kroku. Komunálne voľby v roku 2010 znamenajú zmenu na poste primátora Bratislava, ktorým sa stal M. Ftáčnik. V rámci svojho programu prezentoval zámer vyčleniť 1% z rozpočtu mesta k priamemu rozhodovaniu občanov. V roku 2011 sa tak Bratislava stala vôbec druhým hlavným mestom v európskom priestore s participatívnym rozpočtom. Nastavenie modelu však vyvolávalo od začiatku otázky. V prvom ročníku sa stanovila finančná čiastka 15 000e, ktorá však nevychádzala z verejných zdrojov, ale od sponzorov. V závislosti od toho sa neprijal pevný právny mechanizmus procedúr participatívneho rozpočtu, na základe čoho dochádzalo k nejasnostiam vo vzťahu občanov a samosprávnych orgánov (Hrabínová, 2018). Hoci v roku 2012 sa navýšila prerozdeľovaná suma na 29 975e a v rokoch 2013-2014 na 46 000e, model vykazoval čoraz viac problematických prvkov. Mesto nekládlo dôraz na rozvoj tohto nástroja, čo sa odrazilo v minimálnej propagácii participatívneho rozpočtu. Absencia právneho ukotvenia sa odrážala v tom, že v niektorých prípadoch boli projekty realizované čiastočne, resp. neboli organizované vôbec. Automaticky tak dochádzalo k strate dôvery voči tomuto nástroju. Problematickým sa javil aj spôsob hlasovania, pri ktorom nebol zhodný postoj samosprávy s predstaviteľmi občianskeho združenia Utopia. Výsledkom týchto procesov bolo zastavenie participatívneho rozpočtu na úrovni celého hlavného mesta a prenesenie jeho

realizácie na menšie jednotky v podobe mestských častí. Význam pilotného projektu je však neodškriepiteľný, keďže ponúkol vzor pre ostatné samosprávy napriek svojim nedostatkom.

V roku 2013 sa začal modifikovaný model aplikovať v rámci mestskej časti Bratislava – Petržalka. Samotné nastavenie však od začiatku vyvolávalo otázky, či vôbec môžeme hovoriť o participatívnom rozpočte. Argumentom je systém navrhovania projektov, v rámci ktorého občania nedisponovali právom predkladať vlastné zámery. Navrhovanie projektov v troch stanovených oblastiach zelené mesto, verejné priestranstvá a šport bolo v plnej kompetencii samosprávy. Obyvatelia mestskej časti mohli následne rozhodovať o týchto návrhoch na verejnom zhromaždení (Participatívny rozpočet 2013–Petržalka, 2013). Pre tento typ participácie použijeme termín konzultačný model riadenia, pričom však je diskutabilné ho označiť ako riadny participatívny rozpočet. Odlišným prípadom je miestna časť Bratislava – Nové Mesto, kde bol zavedený participatívny rozpočet v roku 2014 a využíva sa do súčasnosti. V rámci neho sa od začiatku kládol dôraz na princípy modelu z Porto Alegre. Občania sa mohli do procesu zapojiť v rámci diskusných fór, ktoré prebiehali na všeobecnej úrovni a následne na úrovni komunitnej. Tie boli stanovené na základe hlasovania občanov na prvom stretnutí. Pri rozhodovaní sa využívala kombinácia troch foriem hlasovania – fyzické hlasovanie, on-line forma a verejné zvažovanie, pričom každé z nich malo svoju váhu. V prvom ročníku bol stanovený pomer 50:20:30 (Uznesenie č. 22/26). Z hľadiska prehlbovania participatívnych prvkov sa stal vzorovým príkladom pre ostatné samosprávy.

Prvotná fáza uplatňovania participatívneho rozpočtu na Slovensku sa spája aj s mestami Ružomberok a Banská Bystrica. V prípade Ružomberka dôležitú úlohu pri jeho zavedení zohralo občianske združenie Tvorivý rozvoj v kooperácii s občianskym združením Utopia. Tento model mal viacero špecifik, počnúc právom podávať projekty a končiac spôsobom hlasovania. Aktívnym spôsobom sa do participatívneho rozpočtu mohol zapojiť len ten obyvateľ mesta, ktorý sa pravidelne zúčastňoval na zhromaždeniach organizovaných samosprávou. V rokoch 2013 – 2015 mesto vyčlenilo čiastku 5000e na tieto účely. Rozhodovanie prebiehalo v kombinácii foriem on-line hlasovania a verejného zvažovania, pričom váha týchto zložiek bola nastavená v pomere 10:90. V roku 2015 sa však uskutočnil posledný ročník participatívneho rozpočtu, čo vychádzalo z nezájmu samosprávy o pokračovanie tohto procesu (Participatívny rozpočet pre Ružomberok, 2015). Za obdobie troch rokov nevydalo mesto žiadnu smernicu ohľadom inštitucionalizácie postupov. Zároveň absentovala akákoľvek evaluácia, pri ktorej by bola realizácia jednotlivých projektov vyhodnotená. Jedna z kľúčových podmienok participatívneho rozpočtu v podobe spätnej väzby nebola naplnená. Pozitívnejšiu skúsenosť identifikujeme v Banskej Bystrici, kde participatívny rozpočet pretrval až do súčasnosti. V porovnaní s Ružomberkom môžeme zdefinovať viacero diferenciačných prvkov, ktoré sa podpísali pod danú skutočnosť. V prvom rade možnosť podávať projekty majú všetci obyvatelia mesta s trvalým pobytom, ktorí prekročili hranicu 15 rokov (Zápisnica z participatívneho rozpočtu, 2014). Toto právo tak nie je viazané na permanentnú účasť na zhromaždeniach. Pri rozhodovaní sa nepočítalo s on-line hlasovaním, pričom prebiehalo kombináciou verejného zvažovania a fyzickým hlasovaním na stanovených miestach. V premiérovom ročníku 2014 bolo vymedzených 19 455e, pričom aktuálne je nastavená na úrovni 40 000e.

V druhej fáze od roku 2015 prišlo k výraznému rozšíreniu tohto nástroja do desiatok miestnych samospráv, vrátane Trnavy, Liptovského Mikuláša, Piešťan, Prievidze, či Nitry. Osobitnou kapitolou je prenesenie participatívneho rozpočtovania na úroveň vyšších územných celkov. Pilotný projekt na tejto úrovni bol realizovaný v Trenčianskom samosprávnom kraji v roku 2017. Vedenie tohto celku vyčlenilo 99 000e, pričom spôsob ich prerozdelenia je postavený na veľkosti jednotlivých okresov. V tomto konkrétnom prípade tak občania získali možnosť podávať projekty v 8 okresoch. Celkovo bolo registrovaných 35 projektov, z ktorých 28 bolo na základe hlasovania posunutých k realizácii (Participatívny komunitný rozpočet, 2017). Na úrovni regionálnej samosprávy sa k tomuto modelu prerozdelenia časti rozpočtu pridal aj Bratislavský samosprávny kraj v roku 2018. Využíva systém s podobným nastavením procedúr, hoci vynakladá vyšší finančný rámec. Zatiaľ čo v roku 2018 bolo vymedzených z rozpočtu 250 000e s maximálnym stropom 5000e na jeden projekt, v roku 2019 to bolo 255 880e v spojitosti s 3500e na projekt. Zníženie tejto hranice má viesť k presadeniu väčšieho množstva projektov.

ZÁVER

Participatívny rozpočet predstavuje aj v súčasnosti výzvu pre niektoré samosprávy na Slovensku z hľadiska maximalizácie pozitívnych prvkoch uplatnenia tohto nástroja. Pri zhodnotení vývoja od pilotného projektu v roku 2011 po súčasnosť však môžeme identifikovať výrazný progres. Na základe týchto vzorov sa samosprávy snažia vyvarovať nedostatkov v jednotlivých procedúrach. Problematickým prvkami v prvotnom období sa ukázali hlavne absencia inštitucionálneho rámca, obmedzená propagácia participatívneho rozpočtu prostredníctvom informačných kanálov, či nedokonalý systém rozhodovania znižujúci váhu hlasovania obyvateľov danej samosprávnej jednotky. Úlohou samospráv je stále rozvíjať a zdokonaľovať tento nástroj občianskej participácie, aby dokázali osloviť všetky generácie ľudí pri riešení problémov spoločnosti. Jedným z cieľov je vytvoriť aktívne občianstvo, na základe čoho orgány mesta majú potenciál vyzbierať v každom ročníku veľké množstvo vstupov. Prakticky tak participatívny rozpočet môžeme označiť ako burzu nápadov. Okrem toho obsahuje aj nadstavbu v podobe budovania nových vzťahov medzi účastníkmi procesu.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- ARNSTEIN, S. R., 1969. *A Ladder of Citizen Participation*. Journal of the American Planning Association 35, č. 4, p. 216-224.
- BERNARD, J., 2007. *Participace a partnerství na lokální úrovni v českém sociálním výzkumu*. In: Nejd, P. – Čermák, D.: *Participace a partnerství v místní veřejné správě*. Praha: Sociologický ústav AV ČR, p. 27-46.
- GOLDFRANK, B. 2007. *Lessons from Latin American experience in participatory budgeting*. Participatory budgeting, [online], [2020-03-15]. Dostupné na internete: <<https://pdfs.semanticscholar.org/27b5/f3406e7aeaa48974007489253bb4525b6df2.pdf>>
- HRABINOVÁ, A. 2018. *Metodika hodnotenia procesov participatívneho rozpočtovania pre mapovanie skúseností s participatívnym rozpočtovaním v prostredí územnej samosprávy na Slovensku* [online], [2020-03-15]. Dostupné na internete: <https://www.minv.sk/swift_data/source/rozvoj_obcianskej_spolocnosti/participacia/vystupy_np_parti/Metodika%20hodnotenia%20procesov%20participativneho%20rozpocetovania_Alexandra%20Hrabinova.pdf>
- MACPHERSON, C. B., 1977. *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- PATEMAN, C., 1970. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PARTICIPATÍVNY KOMUNITNÝ ROZPOČET 2017. [online], [2020-03-16]. Dostupné na internete: <https://www.tsk.sk/financie/participativny-komunitny-rozpocet/participativny-komunitny-rozpocet-2017.html?page_id=464898>
- PARTICIPATÍVNY ROZPOČET PRE RUŽOMBEROK. [online], [2020-03-16]. Dostupné na internete: <<https://pr.ruzomberok.sk/liferay/proces-fungovania-pr-v-rk>>
- PARTICIPATÍVNY ROZPOČET 2013 – PETRŽALKA [online], [2020-03-16]. Dostupné na internete: <<https://pr.ruzomberok.sk/liferay/proces-fungovania-pr-v-rk>>
- PENNOCK, R. J., 1979. *Democratic Political Theory*. Princeton, N. J.: Princeton University Press
- ROBERTSON, D., 2004. *The Routledge Dictionary of Politics*. Londýn: Routledge.
- SINTOMER, Y., HERZBERG, C., RÖCKE, A. 2008. *Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges*. International Journal of Urban and Regional Research, 32(1), 164-178. [online]. [2020-03-16]. Dostupné na internete: <onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x/full>
- UZNESENIE č. 22/26 z dňa 3. 6. 2014 schválené zastupiteľstvom mestskej časti Bratislava – Nové Mesto
- VERBA, S. 1978. *Participation and Political Equality: A Seven Nation Comparison*. New York: Cambridge University Press.
- VYHLÁSENIE NOVÉHO CYKLU PARTICIPATÍVNEHO ROZPOČTU 2020/2021. [online], [2020-03-16]. Dostupné na internete: <<https://utopia.sk/liferay/web/banska-bystrica/domov>>

- WAMPLER, B. 2012. *Participation, Representation, and Social Justice: Using Participatory Governance to Transform Representative Democracy*. Polity 44 (4), s. 666-682.
- ZÁPISNICA Z PARTICIPATÍVNEHO ROZPOČTU 2014 .[online], [2020-03-16]. Dostupné na internete: <<https://utopia.sk/liferay/web/banska-bystrica/zapisnice-2014>>
- ZITTEL, T., 2007. *Participatory democracy and political participation*. In: Zittel, T.–Fuchs, D.: *Participatory Democracy and Political Participation: Can participatory engineering bring citizens back in?* New York: Routledge, s. 9-28.

PRÍLEŽITOSTI PARTICIPATÍVNEHO ROZPOČTOVANIA V PODMIENKACH MESTA TRNAVA⁴⁸

Mgr. Lukáš Košťál⁴⁹

Abstract

The article is focused on analysis of the implementation of the participatory budgeting in Trnava which was introduced in 2016. Through participatory budgeting, citizens have the opportunity to gain firsthand knowledge of government operations. The aim of article is to define impacts of participatory budgeting in Trnava. The article defines the impacts and opportunities of participatory budgeting in Trnava. In the conditions of the Slovak Republic, the participatory budgeting of the city of Trnava is a successful project for the implementation of a public policy-making instrument.

KEYWORDS: *participatory budgeting, participatory budgeting in Slovakia, public administration, opportunities for participatory budgeting.*

ÚVOD

Programy participatívneho rozpočtovania sú moderným nástrojom tvorby verejnej politiky. Obyvatelia mesta majú možnosť sa podieľať prostredníctvom participatívneho rozpočtovania na tvorbe verejnej politiky v ich samosprávnej jednotke. Alokované finančné zdroje samosprávou prerozdeľujú k jednotlivým projektom. Programy participatívneho rozpočtovania sú efektívnym nástrojom mobilizácie obyvateľov mesta, prípadne mestskej časti do rozhodovacieho procesu samosprávnej jednotky. Programy participatívneho rozpočtovania prinášajú reálne výsledky v relatívne krátkom časovom horizonte.

Občania sa môžu do participatívneho rozpočtovania zapájať na viacerých úrovniach. Môžu sa aktívne účastniť na tvorbe verejnej politiky a pripraviť projekty, ktoré sa budú uchádzať o finančné zdroje z participatívneho rozpočtovania. Prostredníctvom hlasovania za jednotlivé projekty sa obyvatelia mesta zúčastňujú na rozhodovacom procese. Podľa Cabannesa (2004) možno označiť každý participatívny rozpočet za špecifický. Elementárna pointa participatívneho rozpočtovania je vo väčšine prípadov jednotná. Participácia obyvateľov do činnosti samosprávy. Neexistuje jednoznačná definícia participatívneho rozpočtovania. Lerner (2014) opisuje participatívne rozpočtovanie ako demokratický proces prostredníctvom ktorého je umožnené obyčajným členom komunity priamo rozhodovať, ako budú vynaložené verejné prostriedky z rozpočtu samosprávy. Obyvatelia samosprávy priamo rozhodujú aké projekty, prípadne politiky budú implementované. Text analyzuje analyzuje príležitosti participatívneho rozpočtovania v podmienkach Slovenskej republiky. Referenčným participatívnym rozpočtom bude participatívny rozpočet mesta Trnava. Na základe participatívneho rozpočtu mesta Trnava. Článok predkladá participatívny rozpočet v meste Trnava ako modelový príklad úspešne implementovaného participatívneho rozpočtu v podmienkach Slovenskej republiky.

1 TEORETICKÝ ZÁKLAD

Josh Lerner (2014) vymedzuje participatívne rozpočtovanie ako kombináciu zastupiteľskej, participatívnej a lokálnej demokracie. Participatívne rozpočtovanie sa skladá z týchto troch zložiek. Participatívna demokracia poskytuje obyvateľom samosprávy participovať na rozhodovacom procese. Prostredníctvom zastupiteľskej demokracie občania delegujú svojich zástupcov, ktorí rozhodujú v záujme občanov. Zavedením programov participatívneho rozpočtovania sa občania samosprávnej

⁴⁸ Tento príspevok bol vytvorený v rámci projektu „Formy participatívneho rozpočtovania na lokálnej úrovni“ z Fondu pre podporu výskumu Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave.

⁴⁹ FSV UCM v Trnave, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 91701 Trnava, kostial.luk@gmail.com

jednotky priamo podieľajú na lokálnej demokracii. Signifikantným princípom participatívneho rozpočtovania je rovnosť.

Participatívne rozpočty by teda mali byť založené na takom druhu deliberácie, pri ktorom občania prídu do vzájomného sociálneho kontaktu. Treba však skonštatovať, že deliberácia v rámci participatívneho rozpočtovania nemusí nutne viesť priamo k rozhodovaniu. V participatívnom rozpočtovaní je vyžadovaná určitá zodpovednosť za výsledky procesu. Tento nedostatok by mal byť z pohľadu participatívneho rozpočtovania neprijateľný. Prostredníctvom každoročných stretnutí či publikácií, by organizátori mali poskytovať informácie o realizácii navrhovaných projektov. (Sintomer, Herzberg a Rocke, 2008) Josh Lerner uvádza, že participatívne rozpočtovanie je založené na systéme zastupiteľskej, participatívnej a lokálnej demokracie. Jedná sa teda o kombináciu participatívnej demokracie, ktorá umožňuje miestnym obyvateľom podieľať sa na rozhodovaní a zastupiteľskej demokracie kedy občania volia svojich zástupcov, aby sa rozhodovali v ich záujme. Implementáciou participatívneho rozpočtovania sa tak obyvatelia mesta, mestskej časti alebo obce učia podieľať na miestnej demokracii. Jedným z hlavných princípov participatívneho rozpočtovania je rovnosť. (Lerner, 2014)

Každý občan sa môže procesu participatívneho rozpočtovania zúčastniť a každý disponuje rovnakou váhou hlasu. Táto rovnosť hlasov zabráňuje majoritným skupinám zneužiť verejné zdroje pre svoj prospech. Tento aspekt je predovšetkým dôležitý pre obvykle znevýhodnené skupiny. Participatívne rozpočty sú dôležitými nástrojmi pri riešení konfliktov medzi kultúrnymi a etnickými skupinami. Pomáhajú tým vytvoriť multikultúrnú a multietnickú platformu, ktorá môže spoločne rozhodovať o budúcnosti svojho komunity, mesta alebo časti. Participatívne rozpočtovanie má za cieľ utvárať rozpočtové rozhodnutia zastupiteľstva alebo úradu viac transparentné a zodpovedné. Možnosť korupcie sa znižuje vďaka zverejneniu informácií občanom a podstúpeniu ich starostlivému dohľadu. Spoločné rozhodovanie a diskusia ohľadom rozpočtu zároveň posilňujú vzťahy medzi miestnou vládou a občanmi. (Lerner, 2014)

V zásade možno rozlišovať medzi dvoma základnými typmi participatívnych rozpočtov. Konkrétne sa jedná o participatívne rozpočtovanie verejných projektov a tematické participatívne rozpočtovanie. Participatívne rozpočtovanie verejných projektov sa zameriava na konkrétne projekty najrôznejšieho rozsahu od dláždenia ulice až po výstavbu centra dennej starostlivosti. Finančné zdroje sú teda rozdelené medzi špecifické projekty. Väčšina pokusov vychádza práve z tohto typu participatívneho rozpočtovania, čo je dané niekoľkými dôvodmi. Keď občania zvolia určitý projekt, očakávajú, že ho vláda (alebo príslušný orgán) zrealizuje. Ak sa im podarí uskutočniť daný projekt, povedie to k upevneniu pozitívneho názoru na participatívne rozpočtovanie a tiež k posilneniu dôvery zo strany občanov voči lokálnym zastupiteľom. (Wampler, 2007)

Druhým faktorom je dôvod, že orientácia na verejné projekty umožňuje komunite určiť smerovanie svojho rozvoja, čo vedie k decentralizácii rozhodovacích procesov. Základným predpokladom v tomto smere je podľa B. Wampler faktor, že občania rozumujú vlastným problémom lepšie ako ich lokálni politickí zastupitelia a preto môžu navrhnúť projekt, ktorý bude korešpondovať s ich potrebami. Dôvodom pre zavedenie tohto typu participatívneho rozpočtovania tiež môže byť snaha odstrániť stranícky patronát z politiky, ktorej najdôležitejším zdrojom sú práve verejné projekty. Poslednou príčinou pre sústredenie sa na špecifické verejné projekty môže byť edukačný aspekt. Občania zapojení do procesu sa naučia, aké právomoci má lokálna vláda a získajú lepšie povedomie o jej celkovom fungovaní. (Wampler, 2004)

Programy participatívneho rozpočtovania majú viacero hrozieb. Sú nimi napríklad vplyv na sociálnu spravodlivosť, vzdelanie verejnosti a už spomínaná legislatívna úprava. Evidujeme významné disparity ako participatívne rozpočtové programy fungujú v jednotlivých samosprávnych jednotkách. Jeden menovateľ je na všetkých úrovniach spoločný. Jednotlivé účastnícke projekty participatívneho rozpočtovania sú zamerané na sociálne a politické vylúčenie alebo podporu sociálnej spravodlivosti. Sú vo svojej podstate charitatívne. Každý participatívny rozpočet obsahuje podobné projekty. Participatívne rozpočtové programy sú dôležitým krokom k politickému začleneniu a väčšej sociálnej spravodlivosti. (Shah, 2007)

2 PRÍLEŽITOSTI PARTICIPATÍVNEHO ROZPOČTOVANIA V PODMIENKACH MESTA TRNAVA

Participatívny rozpočet v meste Trnava bol zavedený v roku 2016. V prvom ročníku bolo pôvodne vyčlenených 20 000 eur (*pozn. neskôr zvýšenie na 40 000 eur*) z rozpočtu mesta Trnava. V prvých dvoch ročníkoch nemalo participatívne rozpočtovanie mesta Trnava jednoznačne stanovené pravidlá. Prvé komplexné pravidlá zaviedlo mesto Trnava až v roku 2018, kde participatívny rozpočet definovalo v článku 1 prvej časti pravidiel participatívneho rozpočtu mesta Trnava: „*Participatívny rozpočet pre Trnavu (ďalej len „PR“) predstavuje nástroj samosprávy, ktorý podporuje aktívne zapojenie obyvateľov Trnavy do správy a rozvoja mesta. Cieľom Mesta Trnava (ďalej len „Mesta“) je prostredníctvom PR:*

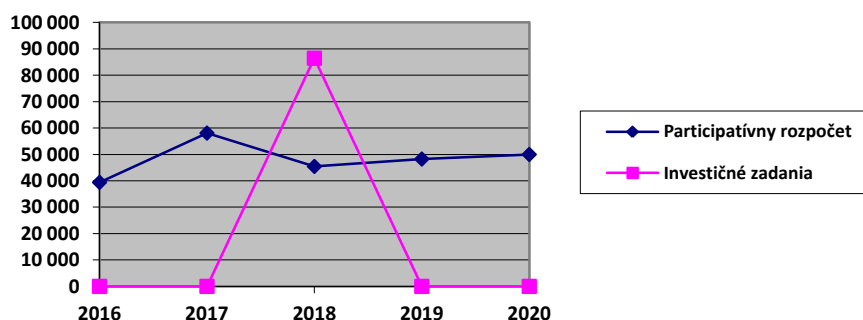
- zvýšiť účasť obyvateľov Mesta na verejných rozhodnutiach samosprávy a priblížiť jej fungovanie širokej verejnosti,*
- vytvoriť priestor pre aktivity a záujmy obyvateľov zameraných na zlepšenie života v Meste.“*

Pravidlá participatívneho rozpočtu boli schválené Všeobecným záväzným nariadením mestského zastupiteľstva mesta Trnava č. 507. Pravidlá Participatívneho rozpočtu pre Trnavu boli výsledkom spolupráce samosprávy a obyvateľov mesta Trnava. Obyvatelia mesta Trnava sa tým pádom priamo podieľali na tvorbe verejnej politiky.

Implementácia projektov participatívneho rozpočtovania v podmienkach mesta Trnava: Systém tvorby projektov v meste Trnava je nasledovný. Obyvatelia mesta Trnava prinášajú na stretnutia participatívnych komunit zriadených mestom Trnava projektové zámery. Následne sa projekt predloží na prehodnotenie kompetentným odborom Mestského úradu v Trnave. Úradníci Mestského úradu následne predložia z jednotlivých projektových zámerov finálne projektové dokumentácie. Takto pripravené projekty sa zúčastnia verejného hlasovania. Projekty, ktoré sa umiestnia nad hranicou úspešnosti a sú schválené sú následne pripravené na realizáciu. Mestský úrad Trnava poskytuje jednotlivým účastníkom a projektovým koordinátorom participatívneho rozpočtu v meste Trnava technickú, organizačnú a administratívnu podporu.

Jeden cyklus participatívneho rozpočtovania sa v meste Trnava realizuje počas dvoch kalendárnych rokov. Počas prvého roka obyvatelia mesta Trnava postupom podľa vopred stanovených pravidiel navrhnu, vypracujú a zvolia projekty a zadania, ktoré budú financované z rozpočtu mesta Trnava. Náklady na úspešné projekty a investičné zadania nesmú prevyšovať čiastku schválenú na participatívny rozpočet v danom roku.

Graf 1: Alokované finančné zdroje na projekty PR

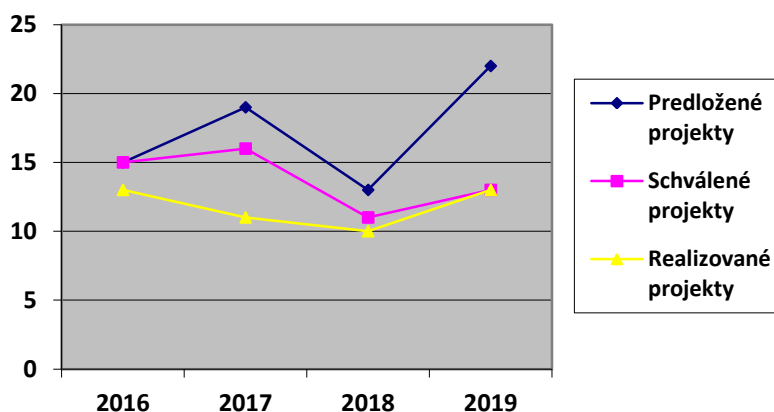


Zdroj: Vlastné spracovanie dát mesta Trnava

Na grafe môžeme vidieť, že mesto Trnava alokuje na programy participatívneho rozpočtovania každoročne 50 000 eur. Vyčerpané financie sa líšia v jednotkách % od počtu realizovaných projektov. Od roku 2018 mesto Trnava rozlišuje 2 typy projektov. Občiansky projekt a Investičné zadanie. V čl. 3 časti II. pravidiel PR definuje projekt ako: „*Zámerom projektu má byť konkrétne opatrenie, ktoré bude slúžiť obyvateľom Trnavy a prispeje k skvalitneniu a zlepšeniu života v meste alebo jeho časti. Projekt môže mať charakter jednoduchšej zmeny verejného priestoru, alebo môže podporiť nové kultúrne podujatia či služby pre obyvateľov Mesta.“*

Maximálna suma, ktorú je možné čerpať na občiansky projekt je 5 000 eur. Investičné zadania sú už vopred pripravené projekty ku ktorým predkladá mesto projektovú dokumentáciu. Svojou náročnosťou si vyžadujú realizáciu zo strany samosprávy. Horná hranica na jeden projekt je v prípade investičných zadaní 50 000 eur. Celkovo mesto odporúča v pravidlách vyčleňovať na investičné zadania 150 000 eur.

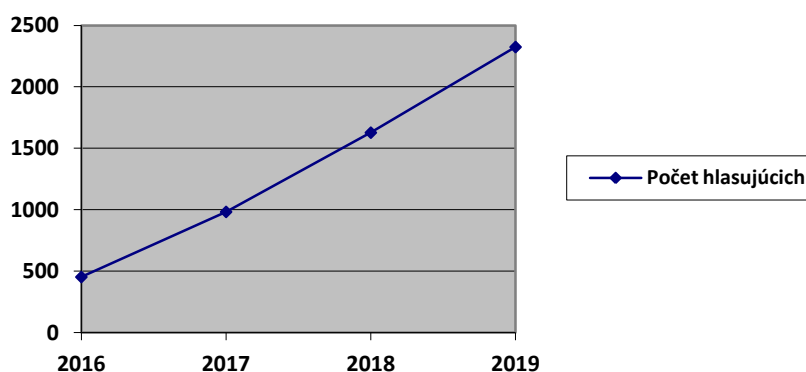
Graf 2: Projekty PR



Zdroj: Vlastné spracovanie dát mesta Trnava

V grafe č. 2 vidíme počet predložených projektov do participatívneho rozpočtovania v meste Trnava. Počet realizovaných projektov v žiadnom z rokov od zavedenia participatívneho rozpočtu neklesol pod 10. V poslednom vyhodnotenom roku 2019 zaznamenal participatívny rozpočet mesta Trnava najvyšší záujem z počtu podaných projektov. V roku 2018 boli okrem projektov schválené aj tri investičné zadania, z ktorých sa doposiaľ zrealizovalo jedno. Po tom, ako sa navýšila suma (od roku 2018), ktorá môže byť čerpaná na jednotlivé projekty sa zvýšilo percento zrealizovaných projektov.

Graf č. 3: Počet hlasujúcich v PR



Zdroj: Vlastné spracovanie dát mesta Trnava

Na grafe č. 3 môžeme vidieť každoročný nárast účasti na hlasovaní. Obyvatelia mesta Trnava sa z roka na rok podieľajú viac na rozhodovacom procese. Možno skonštatovať, že participatívny rozpočet sa úspešne etabloval v meste Trnava. V ročníku 2019 sa hlasovania zúčastnilo viac ako 3 percentá obyvateľov mesta Trnava, ktorí rozhodovali o 0,07 percentách výdavkov z rozpočtu mesta Trnava v roku 2019 (Rozpočet mesta Trnava, 2019)

Hlasovanie občanov mesta Trnava má spolu váhu 80 percent pri celkovom hodnotení projektov od roku 2018, kedy sa zmenila váha jednotlivých foriem hlasovania. 40 percent bolo priradených

internetovému hlasovaniu, 40% váhu má fyzické hlasovanie a 20% rozhodovania patrí deliberácii, to jest verejnému zvažovaniu.

ZÁVER

Participatívny rozpočet mesta Trnava je v podmienkach Slovenskej republiky úspešným projektom implementácie nástroja tvorby verejnej politiky. Prostredníctvom programu participatívneho rozpočtovania sa obyvatelia mesta Trnava priamo zúčastňujú na rozhodovacom procese a rozhodujú o financiách alokovaných z rozpočtu mesta. Vzhľadom na rastúci záujem obyvateľov mesta Trnava pri podávaní projektov a pri hlasovaní nie je adekvátna vyčlenená suma, ktorú mesto Trnava alokuje na projekty participatívneho rozpočtovania. Mesto Trnava by malo reflektovať na zvýšený záujem obyvateľov mesta Trnava a každoročne prispôbovať záujmu z posledného vyhodnoteného ročníka.

Výzvou pre mesto Trnava je do budúcnosti navýšenie finančných zdrojov na projekty a investičné zadania, ktoré budú financované z participatívneho rozpočtu mesta Trnava. Viac vynaložených finančných prostriedkov na projekty podporí prostredníctvom inovatívnych nástrojov občiansku participáciu, ktorá môže zvýšiť kvalitu občianstva v samospráve. Ako ukazuje príklad z roku 2018, tak navýšenie sumy na jeden projekt prinieslo vyššie percento zrealizovaných projektov. Príležitosťou pre participatívny rozpočet v meste Trnava by mohlo byť opäť navýšiť sumu, ktorú je možné žiadať na jednotlivé projekty participatívneho rozpočtovania. Vďaka navýšeným finančným prostriedkom je možné uskutočniť projekty, ktoré budú dlhodobejšie udržateľné a budú mať výraznejší dopad.

Mesto Trnava pravidelne inovuje svoj participatívny rozpočet. V podmienkach Slovenskej republiky môže byť považované za vzorový príklad implementácie programov participatívneho rozpočtovania. Projekty, ktoré boli zrealizované prostredníctvom participatívneho rozpočtu prinášajú pomerne výrazný efekt v krátkodobom časovom intervale.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- CABANNES, Y. (2004) *Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy*. Environment and Urbanization, 16 (1). pp. 27-46. ISSN 09562478
- LERNER, J. 2014. *Everyone Counts: Could Participatory Budgeting Change Democracy?* Ithaca, New York: Cornell University Press. 2014. 56 s. ISBN 13-9780-8014-560-5
- LERNER, J. 2014. *Making Democracy Fun: How Game Design Can Empower Citizens and Transform Politics*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press. 288 s. ISBN 9780262026871
- LERNER, J. 2017. *Conclusion: Time for Participatory Budgeting to Grow Up*. New political science Vol. 39: Iss 1. 2017. [cit. 08/03/2020]. Dostupné na internete: < <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07393148.2017.1278860> > 156 – 160 s.
- LERNER, J. – SECONDO, D. 2012. *By the People, For the People: Participatory Budgeting from the Bottom Up in North America*. Journal of public deliberation Vol 8: Iss 2, Article 2. 2012. [cit. 08/03/2020]. Dostupné na internete: < <https://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art2/> >
- PINNINGTON, E. – LERNER, J. – SCHUGURENSKY, D. 2009. *Participatory Budgeting in North America: The Case of Guelph, Canada*. Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management. Jeseň 2009. 455 – 484 s. PrAcademics Press. [online], [cit. 08/03/2020]. Dostupné na internete: https://www.researchgate.net/profile/Daniel_Schugurensky/publication/265182203_Participatory_Budgeting_in_North_America_The_Case_of_Guelph_Canada/links/540722fd0cf2c48563b295e7/Participatory-Budgeting-in-North-America-The-Case-of-Guelph-Canada.pdf
- SHAH, A. 2007. *Participatory Budgeting*. Washington DC: The World Bank. 300 s. ISBN 0-8213-6923-7 [cit. 08/03/2020]. Dostupné na internete: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6640/39498.pdf?sequence=1>
- SINTOMER, Y. – HERZBERG, C. – ROCKE, A. 2013. *Participatory Budgeting Worldwide – Updated Version*. Bonn: BMZ. 96 s. [online], [cit. 08/03/2020]. Dostupné na internete: <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/42267/1/Participatory%20Budgeting%20Worldwide.pdf>
- SINTOMER, Y. – HERZBERG, C. – ROCKE, A. 2008. *Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges*. International Journal of Urban and Regional Research Vol 32.1: March 2008. 164 – 178 s. ISSN 1468-2427 Dostupné na internete:

- <https://www.eukn.eu/fileadmin/Lib/files/EUKN/2013/Participatory%20budgeting%20in%20Europe%20-%20potentials%20and%20challenges.pdf>
- WAMPLER, B. 2007. A Guide to Participatory Budgeting. Boise State University. 2007. 74 s
- WAMPLER, B. 2007. *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. The Pennsylvania State University Press. 2007. 312 s. ISBN 978-0-271-03252-
- WAMPLER, B. – AVRITZER, L. 2004. *Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil*. New York: Comparative Politics Vol. 36 No. 2. 291 – 312 s.
- PRAVIDLÁ PARTICIPATÍVNEHO ROZPOČTU PRE MESTO TRNAVA. 2019. Dostupné na internete: <http://pr.trnava.sk/wp-content/uploads/2018/05/PRAVIDLA-PR-pre-Trnavu.pdf>
- ROZPOČET MESTA TRNAVA. 2019. Dostupné na internete: [https://www.trnava.sk/userfiles/file/2_aktualiz%C3%A1cia%20rozpo%C4%8Dtu_2019_a_vyhodnotenie_k_30_6_2019\(1\).pdf](https://www.trnava.sk/userfiles/file/2_aktualiz%C3%A1cia%20rozpo%C4%8Dtu_2019_a_vyhodnotenie_k_30_6_2019(1).pdf)
- VZN MESTA TRNAVA č. 507. *VZN k pravidlám participatívneho rozpočtu pre Trnavu.*

PROCESNÝ A STRATEGICKÝ MANAŽMENT A ICH VYUŽITIE V MIESTNEJ SAMOSPRÁVE NA SLOVENSKU⁵⁰

Mgr. Matúš Novák⁵¹

Abstract

Good public administration, or its more efficient, transparent, democratic and reliable functioning, is the goal of the whole society. Every self-government is aiming to this effort which, being a self-contained unit, presenting itself as a company in its own way, since it is made up of employees who provide services to clients, in this case are citizens, and it can be inspired by corporate management. Indeed, it is a requirement of all those who use public administration services to be provided in an efficient and quality appropriate to the needs of the company. At the level of local governments, the provision of services to citizens is regulated by a number of laws, regulations and directives, but the quality of the services provided varies considerably between them. Some of the reasons for these differences will be outlined in this article, the aim being to point out the extent and importance of the use of process and strategic management in management in selected local governments in Slovakia. The aim of the paper is to provide the reader with a comprehensive view of the concept of process and strategic management and their use in the Slovak Republic.

KEY WORDS: process management, strategic management, local government, government, offered service.

ÚVOD

Ľudia, v tomto prípade obyvatelia predstavujú základný prvok každej organizácie verejnej správy. Títo obyvatelia, ale aj firmy sú skoro pravidelne nútení využívať inštitúcie orgánov verejnej správy. Platí to aj opačne, vysoké požiadavky nie sú kladené len z obyvateľov na štátne inštitúcie, ale aj zo strany úradov na obyvateľov. Obe zúčastnené strany v tomto styku vyžadujú od tej druhej riadne, kvalitné, odborné a v nie poslednom rade aj rýchle plnenie svojich povinností, nárokov či požiadaviek. Práve tieto impulzy prispievajú k zmene myslenia, s ktorým prichádza aj zmena riadenia a zavádzanie nových manažérskych prístupov. V súčasnej dobe manažéri hľadajú odpovede na čoraz náročnejšie otázky. Prístupy a metódy, ktoré boli uplatňované v minulosti strácajú v dnešnej dobe na svojej účinnosti. Príkladom môže byť klasický podnikový manažment, ktorý predstavoval pomerne jednoduchú a prehľadnú koncepciu riadenia. Práve klasický jednoduchý manažment pod vplyvom náhlych, dramatických, ale predovšetkým nepredvídaných zmien je nahrádzaný inými účinnejšími metódami, prístupmi a technikami riadenia. Tieto zmeny nútia vedúcich pracovníkov, respektíve manažérov pristupovať k novým spôsobom riadenia a tým čo najlepšie reagovať na vzniknuté situácie.

Ako už je známe, manažérske prístupy majú svoje historické miesto prevažne v podnikovej sfére. Následným vývojom a modernizáciou oblasti verejnej správy prišlo k aplikovaniu manažérskych prístupov, či jeho nástrojov a metód práve do tejto oblasti, avšak s prísnyim rešpektovaním istých špecifik, ktoré riadenie tohto sektora obnáša. Strategický a procesný manažment je v rámci riadenia za posledné obdobie čoraz viac využívaný. Organizácie verejnej správy sa snažia aplikovať práve metódy a prístupy, ktoré či už strategický alebo procesný manažment prináša. Aj keď nové myšlienkové prúdy a prístupy v oblasti riadenia nedokážu priniesť okamžité viditeľné výsledky, predstavujú silnú motiváciu pre manažérov k ich zavádzaniu a následnému hodnoteniu. Takýto proces vytvára nesmierny tlak na teóriu a prax manažmentu, čo v konečnom dôsledku môže mať pozitívny vplyv na riadenie organizácií verejnej správy.

⁵⁰Tento príspevok vznikol v rámci riešenia projektu FPPV – 38 – 2020. „Využitie moderných metód v miestnej samospráve vo vybraných mestách a obciach Slovenska“

⁵¹FSV UCM v Trnave, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, maatus.novak@gmail.com

1 PROCESNÝ MANAŽMENT

Procesný manažment, inak nazývaný aj procesný prístup k riadeniu predstavuje nástroj moderného manažmentu, ktorý je vo výraznej miere prepojený s manažmentom kvality, ba dokonca je jeho súčasťou. V prípade, ak sa daná organizácia, respektíve v tomto prípade obec, rozhodne uplatňovať procesné manažérstvo riadenia s veľkou určitosťou začne zavádzať systém kvality, počnúc normami ISO až po celkový systém riadenia kvality, t.j. Total Quality Management (TQM). Ak obec chce zvyšovať alebo trvalo udržať manažérstvo kvality musí si uvedomiť, že to je možné iba v prípade súčasného zlepšovania procesov. Tie však, ale treba na začiatok vymedziť, neskôr ich zadefinovať a rozanalyzovať, až následne ich za účelom ich skvalitnenia zlepšovať.

Viacero autorov sa pokúsilo vymedziť charakteristiku procesného prístupu riadenia. Podľa Svozilovej (2006) je základom procesného prístupu schopnosť organizácie reagovať na meniace sa požiadavky zákazníkov a naplňovať ich. Zároveň tvrdí, že veľmi dôležitým krokom je nezameriavať sa na výsledky, ale na dôvody zlých výsledkov.

Podľa autoriek Jankelovej, Čajkovej a Larionovej (2018) možno tvrdiť, že procesný prístup riadenia umožňuje,

- „pružný prechod od jednej požiadavky zákazníka k úplne inej, rozdielnej požiadavke iného zákazníka,
- prechod od veľkého množstva jedného produktu či služby k veľkému množstvu rozmanitých produktov a služieb (výstupov), a to pri zvýšení efektívnosti, hospodárnosti a účelnosti činnosti a procesov v organizácii“.

Truneček (2006) tvrdí, že podstatou procesného manažmentu je predovšetkým horizontálne riadenie, filozofia znalostného človeka a v nie poslednom rade procesná orientácia. Ak porovnáme typ usporiadania organizácie v procesnom manažmente, zistíme, že sa od klasickej funkčnej organizačnej štruktúry výrazne odlišuje. Táto odlišnosť je hlavne v tom, že pokiaľ v klasickej, funkčne riadenej organizácii sú zodpovednosti členené podľa jednotlivých útvarov, tak v procesne riadenej organizácii predstavuje centrum pozornosti proces a jeho priebeh naprieč organizačnou štruktúrou. Z preštudovanej odbornej literatúry môžeme tvrdiť, že procesný manažment predstavuje uplatňovanie určitého systému viacerých procesov v rámci organizácie a zároveň s identifikáciou týchto procesov, ale aj ich riadením a vzájomným pôsobením. Základným prvkom, ktorý je v rámci procesného manažmentu nevyhnutnosťou je samotný proces. Tento proces je odborníkmi definovaný ako istá činnosť, ktorá využíva zdroje a je riadená za účelom premeny vstupov na výstupy. Aby mohla organizácia verejnej správy, resp. obec riadne fungovať, musí identifikovať a následne riadiť nespočetné množstvo vzájomne prepojených činností. V každej organizácii existuje veľa procesov, ktoré treba vyhľadať, oboznámiť sa s nimi, správne ich definovať a následne zdokumentovať. Pod pojmom proces sa rozumie množstvo činností, ktoré sú logicky alebo chronologicky usporiadané a zároveň transformujú vstupy do daného procesu na výstupy. Procesný manažment funguje a jeho myslenie je založené na princípe zmeny podmienok, v ktorých sa organizácie nachádzajú a v ktorých manažéri vykonávajú svoju riadiacu činnosť.

Procesný manažment funguje na princípe troch pilierov. Tieto piliere predstavuje samotný obsah, ďalej metódy a nakoniec princípy. Obsah procesného manažmentu je tvorený identifikáciou procesov, meraním procesov a zlepšovaním procesov.

Tabuľka 1: Zmeny vyvolávajúce posun k procesnému riadeniu a ich výsledky

Zmeny	Zásadný výsledok zmien
• V okolí podniku	• 3C (customers, competition, change)
• V podnikovej filozofii	• Pružnosť
• V dynamike poznania	• Permanentné učenie
• V úlohe organizácií	• Znalostná organizácia
• V spôsobe riešenia problémov	• Procesné myslenie
• Vo svete práce	• Integrácia
• V poňatí výroby	• Variantnosť

• V organizačnej architektúre	• Horizontálna organizácia
• V prístupe ku strategickému riadeniu	• Procesné poňatie
• V informovanosti	• Otvorená kniha

Zdroj: Jankelová, Čajková, Larionová, 2018, s. 120

Vo vyššie uvedenej tabuľke 1 sú uvedené zmeny vyvolávajúce posun od klasického riadenia k procesnému riadeniu. Zároveň sú v tabuľke uvedené aj výsledky, ktoré tento posun zapríčíní.

Tabuľka 2: Metódy procesného riadenia

Metóda	Stručná charakteristika
SWOT analýza	Metóda kritických faktorov úspechu
Balanced Scorecard (BSC)	Meranie výkonnosti prostredníctvom vyvážených ukazovateľov výkonnosti.
Activity Based Costing (ABC)	Základom je kalkulácia nákladov na základe čiastkových aktivít
Six Sigma	Predstavuje filozofiu riadenia a zároveň aj metódu zvyšovania podnikovej kvality
Benchmarking	Metodické porovnávanie procesov s najlepšími v danom obore
European Foundation for Quality Management (EFQM)	Nástroj ku komplexnému posudzovaniu organizácie.
Common Assessment Framework (CAF)	Vytvorený predovšetkým pre potreby verejného sektora

Zdroj: Asefeso, 2014 – vlastné spracovanie

V tabuľke 2 môžeme vidieť metódy, ktoré sa využívajú v rámci procesného riadenia v organizáciách. Zároveň je v tabuľke aj krátka charakteristika jednotlivých metód riadenia procesného manažmentu.

Tabuľka 3: Problémy zavádzania procesného riadenia

Problémy zavádzania procesného riadenia
Nedostatočná zmena myslenia
Manažéri v neistote
Nedostatočné zapojenie zamestnancov
Nedostatočné strategické riadenie
Nepochopenie podstaty a zmyslu procesného riadenia
Precenenie úlohy procesného riadenia

Zdroj: Jankelová, Čajková, Larionová, 2018 – vlastné spracovanie

V tabuľke 3 sú uvedené najčastejšie problémy zavádzania procesného riadenia v organizáciách. Tieto problémy predstavujú najčastejšie dôvody zlyhania, resp. neúspechu zavádzania procesného riadenia.

2 STRATEGICKÝ MANAŽMENT

Ako je širokej a odbornej verejnosti známe, ale najmä zákonom vymedzené, medzi základnú úlohu obcí pri výkone samosprávy patrí predovšetkým starostlivosť o rozvoj daného územia a o potreby jej obyvateľov. Na to aby obec mohla vykonávať tieto uvedené úlohy musí mať kvalitný, ale predovšetkým funkčný manažment, ktorý dokáže požadované veci zo strany obyvateľov pretaviť do skutočných rozhodnutí a nie iba do akýchsi pokusov o to. Podľa viacerých odborníkov z oblasti riadenia vo verejnej správe, základom rozvoja obce a kvalitnej verejnej správy je aplikácia vhodných nástrojov riadenia. Medzi takýto vhodný nástroj sa dá považovať využívanie strategických dokumentov, keďže dochádza k určeniu rozvojových priorít a zámernému využitiu obmedzených finančných zdrojov.

Poznanie princípov strategického riadenia na úrovni obce a samozrejme dobre fungujúci manažment miestnej samosprávy je hlavnou podmienkou jej úspešného rozvoja. To následne vedie k tomu, aby bol samotný manažment obce schopný sám zabezpečiť vypracovanie strategických dokumentov v obci, aby porozumel problematike rôznych termínov a pojmov od stratégií rozvoja a programov rozvoja, strategického plánovania či strategického programovania a hlavne poznal aj iné veľmi efektívne metódy strategického riadenia, ktoré môže následne implementovať v obci.

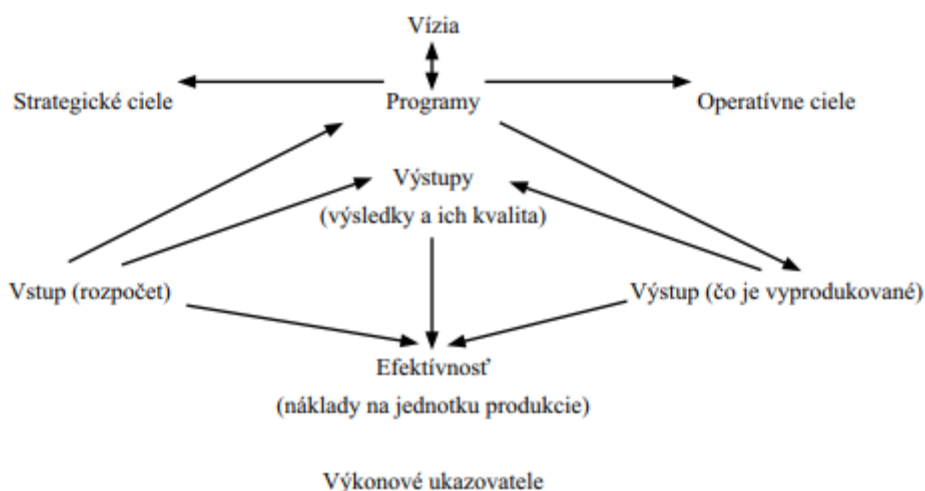
Za „liaheň“ strategického manažmentu možno pokladať prostredie veľkých súkromných podnikov, kde v tých časoch predstavoval reakciu na zmeny v rámci podnikateľského prostredia. Z hľadiska rozsahu, hĺbky či rozmanitosti boli tieto zmeny nezvyčajné a nepredvídateľné.

Definovať strategický manažment v podmienkach miestnej samosprávy (t.j. obce a mestá) sa pokúsilo už viacero autorov, ich názory sa však často krát od seba odlišujú. V čom sa, ale poväčšine zhodujú je, že strategický manažment na tejto úrovni predstavuje isté umenie a zároveň aj vedu implementovať, formulovať a v nie poslednom rade aj hodnotiť multidimenzionálne rozhodnutia, ktoré miestnej samospráve umožňujú dosiahnutie predom stanovených cieľov.

Je na mieste spomenúť, že prevažná časť prístupov strategického manažmentu bola prvotne vyvinutá a určená pre súkromný sektor. Takýmto asi najznámejším prístupom strategického manažmentu je orientácia manažérov na zdroje. Podľa mnohých odborníkov by sa práve tento prístup mal stať v miestnej samospráve čoraz viac využívaný a mal by získavať viac pozornosti zo strany manažérov, respektíve v rámci miestnej samosprávy riadiacich pracovníkov.

Podľa odborníkov je strategický manažment pri riadení miestnej samosprávy využívaný približne 20 až 25 rokov. Uvádzajú tiež, že aj keď je využívaný pomerne dlhú dobu tak málo kto vie o tom ako ho správne používať a aké sú reálne dosiahnuté výsledky. Vzniknuté problémy pri jeho aplikácii sú prevažne s prevzatím procesov plánovania a ostatnými zložkami celkového strategického procesu riadenia.

Wright a Nemec (2003) sa už viacnásobne snažili zaoberať stratégiou rozvoja miestnej samosprávy. Snažia sa tiež v dlhodobom horizonte definovať vývojové aktivity miestnej samosprávy a pritom vychádzajú z prameňov a reálneho prostredia, ktoré sa neustále mení s cieľom uspokojiť všetky požiadavky obyvateľov danej samosprávnej jednotky. Vyššie uvedení autori považujú pojem stratégie za hlavný pojem procesu strategického plánovania v rámci systému strategického manažmentu. V miestnej samospráve sa v súvislosti s realizáciou strategických plánov najčastejšie využívajú dve metódy, prvou je metóda programového rozpočtovania a druhú metódu predstavuje rozpočtovanie podľa výsledkov. Pre lepšie pochopenie a predstavenie si schémy programového rozpočtovania slúži nižšie uvedený obrázok 1.

Obrázok 1: Programové rozpočtovanie a výkonové rozpočtovanie

Zdroj: Wright, Nemec, 2003, s. 99.

Vo vyššie uvedenom obrázku 1 je znázornený vzťah medzi programovým rozpočtovaním a rozpočtovaním na základe výkonnosti vo vzťahu k strategickým cieľom obce alebo mesta. Vo vrchnej časti obrázku je zobrazené programové rozpočtovanie vo vzťahu k najvyššej úrovni strategického plánu obce, ktoré je následne rozpracované do cieľov jednotlivých organizačných jednotiek. Tieto ciele sú následne zodpovedné za implementáciu jednotlivých aktivít smerujúcich k naplneniu strategickej vízie. Spodná časť obrázku 1 znázorňuje špecifické výstupy a výkonové ukazovatele, ktoré by sa mali dosiahnuť na základe plnenia cieľov. Tvorba cieľov a vízie predstavuje jednu z najzložitejších častí programového rozpočtovania. Dôvodom, prečo je táto časť najzložitejšou je fakt, že manažéri síce vedia čo robia, ale prepojenie ich aktivít si vyžaduje zmenu orientácie ich myslenia.

Tabuľka 4: Externé a interné faktory vplývajúce na riadenie vo verejnom sektore

Externé faktory	Interné faktory
Politický kontext	Organizačná kultúra
Meranie výkonnosti	Štýl vedenia
Legislatívne úpravy	Podnikavosť
Prostredie	
Špecifiká verejných služieb	

Zdroj: Jankelová, Čajková, Larionova, 2018 – vlastné spracovanie

Vo vyššie spracovanej tabuľke 4 môžeme vidieť rozdiel medzi externými a internými faktormi vplývajúcimi na riadenie vo verejnom sektore. Kiež to medzi externé faktory, ktoré vplývajú na riadenie v rámci verejnej správy môžeme zaradiť politický kontext, legislatívne úpravy, prostredie, špecifiká verejných služieb, či samotné meranie výkonnosti, tak v rámci interných faktorov to sú organizačná kultúra, štýl vedenia, ale aj podnikavosť.

Tabuľka 5: Názory pre a proti strategickému riadeniu – porovnanie

	Názory PRE	Názory PROTI
Podmienky	Strategické riadenie umožňuje organizáciám anticipovať meniace sa podmienky.	Podmienky sa menia tak rýchle, že riadiaci pracovníci nemôžu nič plánovať, hlavne dlhodobo.
Ciele	Strategické riadenie dáva jasné ciele a smery budúcej činnosti pre zamestnancov.	Strategické ciele musia byť často formulované ako zavádzajúce a vo veľkej miere všeobecné.
Efektívnosť	Riešenie problémov strategického riadenia riadiacich pracovníkov zdokonaľuje.	Existuje mnoho iných dôvodov úspechu ako strategické riadenie (napr. šťastie, náhoda) a existujú organizácie, ktoré sú efektívne aj bez strategického riadenia.
	Organizácie uplatňujúce strategické riadenie sú viac efektívne.	

Zdroj: Jankelová, Čajková, Larionova, 2018, s. 74

Ako sa líšia názory viacerých autorov na rôzne definície, tak sa líšia názory či už odborníkov alebo samotných autorov na zavádzanie a využívanie strategického manažmentu v rámci miestnej samosprávy. Uznávame, že problematika strategického riadenia nie je jednoduchá a jeho zavádzanie je často krát sprevádzané viacerými problémami, avšak aj napriek tomu je nevyhnutnou súčasťou organizácií a úspech či neúspech danej organizácie je priamo závislý od kvality rozhodovania strategického charakteru.

V nasledujúcej tabuľke 6 môžeme vidieť prínosy strategického riadenia do organizácie a tiež súvis strategického riadenia.

Tabuľka 6: Prínosy a súvis strategického riadenia

Prínosy strategického riadenia	Súvis strategického riadenia
Aktívnom podiele organizácie na vývoji vlastnej budúcnosti,	S určením spektra aktivít organizácie,
Dosiahnutí porozumenia všetkých stakeholderov – teda zúčastnených strán na činnostiach organizácie,	S prispôbením aktivít organizácie jej prostrediu,
Riadení svojej finančnej i nefinančnej výkonnosti,	S alokovaním a prerozdelením zdrojov, ktorými organizácia disponuje,
Poznatelnosti krokov konkurencie,	S hodnotami, očakávaniami a cieľmi všetkých, ktorí ovplyvňujú zvolenú stratégiu,

• Pochopiteľnosti realizovaných zmien,	• Smerom, ktorým sa hodlá organizácia uberať.
• Efektívnej alokácii zdrojov a času,	
• Podpore disciplíny pri riadení organizácie.	

Zdroj: Fotr, a kol., 2012

ZÁVER

Cieľom predloženého príspevku bolo priniesť čitateľovi ucelený pohľad na koncepciu procesného a strategického manažmentu a aplikácie v rámci miestnej samosprávy na Slovensku. Prostredníctvom príspevku chcel autor poukázať na výhody, či nevýhody zavádzania procesného a strategického manažmentu do riadenia obcí. Ako je z príspevku zreteľné, zavádzanie nových, moderných manažérskych metód do riadenia v rámci miestnej samosprávy je úzko spojené s permanentnými reformami a modernizáciou verejnej správy ako takej. Výstupy miest a obcí, tzv. miestnej samosprávy nemajú trhovú charakter, preto sa viacerí odborníci zhodujú, že je často neefektívna. Autor preto zdôrazňuje nevyhnutnosť zavádzania moderných manažérskych metód v rámci riadenia miestnej samosprávy ako možné riešenie jej neefektívnosti. V konečnom dôsledku je využitie týchto metód výlučne na rozhodnutí danej obce, respektíve na jej predstaviteľoch. Ostáva len veriť, že sa čoskoro stanú čoraz viac aplikovateľnými v miestnej samospráve na Slovensku.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- ASEFESO, A. 2014. *Six Sigma Service*. AA Global Sourcing Ltd. ISBN 978-1-291-82702-6.
- BINEK, J., GALVASOVÁ, I. 2008. *Strategické plánovanie v kontextu regionálnej politiky – legislatívny úprav*. In *Právni regulácie samosprávy*. Kroměříž: Právnická fakulta Masarykovej univerzity.
- FOTR, J. a kol. 2012. *Tvorba stratégie a strategické plánovanie. Teórie a praxe*. Praha: Grada, 2012. ISBN 978-80-247-3985-4.
- JANKELOVÁ, N. – ČAJKOVÁ, A. – LARIONOVA, N. 2018. *Moderné trendy v manažmente organizácií miestnej samosprávy ako nástroj trvalo udržateľného rozvoja*. 1. vyd. Brno : MSD, spol. s r. o., 2018. 215 s. ISBN 978-80-7392-285-6.
- MALÍKOVÁ, E. a kol. 2013. *NEW PUBLIC MANAGEMENT A SLOVENSKO: Podoby a aplikácia princípov*. Bratislava : Vydavateľstvo UK, 2013. 218 s. ISBN 978-80-223-3515-7.
- POMAHÁČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. 2002. *Verejná správa*. Praha : C. H. Beck, 2002. 278 s. ISBN 807-17-974-80.
- SVOZILOVÁ, A. 2012. *Projektový management*. Praha: Grada, 2012, 392 s. ISBN 978-80-247-3611-2.
- TRUNEČEK, J. 2006. *Systémy řízení odniku ve spoočnosti znalosti*. 2. vyd. Praha: VŠE. ISBN 80-245-0246-1.
- WRIGHT, G., NEMEC, J. 2002. *Management veřejné správa. Teorie a praxe. (Zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy)*. Praha: Ekopress.

PROJEKTY MESTA TRNAVA – ANALÝZA ČINNOSTI MESTA V OBLASTI INVESTIČNÝCH PROJEKTOV⁵²

Mgr. Martina Chrenová⁵³

Abstract

The European Union has already recommended Slovakia to decentralize public administration in the pre-accession negotiations. On the principle of subsidiarity, the Slovak Republic created a two-tier self-government level at the level of self-governments and self-governing regions. Towns and villages in Slovakia are specific entities that create separate rules of play and it is purely up to them whether they will prosper or not. The easiest way to map the success of innovations in towns and villages not only in Slovakia is to analyze projects that are supposed to improve the lives of inhabitants of local governments. The contribution therefore analyzes the investment projects of the selected city of Trnava in the selected period within the VEGA project. The aim of the paper is to show how the selected self-government invests in its infrastructure, what are the positives and negatives of the projects. The paper maps several projects, but the greatest consideration is given to environmental projects in the area of green infrastructure and waste management. The main methods are statistical analysis of data from project documentation, comparison of data and summarization of investments divided into several parts (own investments, European Union projects, other projects, etc.). The paper opens a discussion about investment projects, discusses how the city of Trnava has been successful or unsuccessful and what impacts the implemented projects can have on the future of the city itself.

KEY WORDS: projects; investments; Trnava; environmental policy; self-government.

ÚVOD

Decentralizácia predstavuje pre každý štát zložitý proces transformácie spoločnosti z nedemokratickej na demokratickú, ktorý môže trvať aj niekoľko rokov. V európskych štátoch je princíp samosprávy zakotvený aj v národných ústavách. Inak tomu nie je ani na Slovensku. Na správe vecí verejných sa podieľajú okrem centrálnej vlády aj nižšie úrovne verejnej správy, a to konkrétne jednotky územnej samosprávy, ktorými sú samosprávny kraj a obec. Na základe programového vyhlásenia vlády prijala Slovenská republika koncepciu decentralizácie, vďaka ktorej prišlo k prerozdeleniu kompetencií medzi štátom, obcami a vyššími územnými celkami pri dodržaní princípu subsidiarity. Základnou úlohou obcí a vyšších územných celkov pri výkone samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov (Nižňanský – Hamlová, 2013).

Cieľom reforiem verejnej správy v európskych štátoch je buď zvyšovanie efektívnosti služieb alebo znižovanie nákladov na služby. Kvalita služieb a prístupnosť otvorených a transparentných inštitúcií verejnej správy postupne narastá. Občania Európskej únie, vrátane občanov Slovenskej republiky, dôverujú viac inštitúciám verejnej správy v oblasti sociálnej súdržnosti a lokálnych služieb pre verejnosť (Peters, 1996).

Cieľom príspevku je ukázať, akým spôsobom vybraná samospráva investuje do svojej infraštruktúry a v čom spočívajú pozitíva a negatíva vybraných projektov. Na základe komparatívnej analýzy údajov a dát z dokumentácií investičných projektov samosprávy Trnava sa pokúsime zistiť úspešnosť v oblasti inovácií, ktoré majú zlepšovať život obyvateľov samospráv. V príspevku sa v rámci projektu VEGA zameriavame na viaceré projekty, ale najväčšiu pozornosť sústreďujeme na enviromentálne projekty v oblasti zelenej infraštruktúry a odpadového hospodárstva.

⁵² Príspevok je výstupom projektu VEGA č. 1/0196/18: Analýza kvality lokálneho governance z pohľadu užívateľov verejných služieb a zamestnancov lokálnej samosprávy.

⁵³ FSV UCM v Trnave, Katedra verejnej správy, Bučianska ul. 4/A, 917 01, Trnava, martinka.chrenova88@gmail.com

Za posledné roky výrazne vzrástol verejný záujem v oblasti environmentálnej politiky, a to najmä vďaka neustále prebiehajúcej celoeurópskej diskusii o znečisťovaní pôdy, vody, ovzdušia, strate biodiverzity, klimatických zmenách a ich dôsledkoch, ktoré predstavujú hrozbu pre všetky štáty Európy. Environmentálna politika je založená na presvedčení, že hospodársky rast, sociálny pokrok a ochrana životného prostredia pomáhajú zlepšovať kvalitu života ľudí. Vďaka rozvoju priemyselnej produkcie a snahe spoločnosti o ochranu životného prostredia boli postupne implementované mnohé environmentálne nástroje.

1 ENVIRONMENTÁLNA POLITIKA

Environmentálna politika predstavuje súbor koncepcií, stratégií a konkrétnych spôsobov či metód na riešenie environmentálnych problémov. V roku 1993 sa z Európskeho hospodárskeho spoločenstva stala Európska únia, ktorú poznáme dnes. V Európskom hospodárskom spoločenstve dlhé roky neexistovala legislatíva, ktorá by sa zaoberala otázkami environmentálnej politiky. V druhej polovici 20. storočia začal rásť verejný záujem v oblasti životného prostredia. Európska komisia v roku 1972 prijala Environmentálny akčný program (Kordík – Vrana, 2004).

V súčasnosti môžeme povedať, že problematika životného prostredia patrí medzi jednu z najvýznamnejších oblastí politik Európskej únie. Tento výsledok sa dosiahol vďaka spolupráci všetkých troch sektorov, štátnych a neštátnych aktérov na rôznych úrovniach riadenia, a to od najnižších miestnych až po najvyššie globálne. Samozrejme, najvýznamnejšiu úlohu pri dôležitosti tejto oblasti politiky zohrali nadnárodné inštitúcie, ktorými sú Európska komisia, Európsky parlament a Európsky súd. Spomínané inštitúcie rozhodujú o smerovaní záujmov oblastí všetkých politik Európskej únie a so štátnymi a neštátnymi aktérmi sa spolupodieľajú na rozhodovaní a implementácii politiky v oblasti životného prostredia (Marks, 1993).

Ako uvádzajú Bache a Flinders (2004) environmentálna politika je výnimočným prípadom rozptýlenia rozhodovania na viacerých územných úrovniach.

Neustály rast priemyselnej výroby, ťažby nerastných surovín, poľnohospodárskych aktivít, výroby elektrickej energie a tepla sú spojené so zvýšenými nárokmi obyvateľstva na kvalitu života. Tento rast požiadaviek na prírodné zdroje má za následok väčší vplyv na kvalitu životného prostredia. Tento vplyv v súčasnosti nepôsobí na blízke územie okolo miesta svojho vzniku už len lokálne. Od začiatku priemyselnej revolúcie je znečistenie životného prostredia považované za globálny problém, ktorý sa prejavuje zmenami v kvalite ovzdušia, vody, pôdy a ekosystémov a priamo ovplyvňuje ľudské zdravie a blahobyt obyvateľstva. Svetová populácia sa od 60. tých rokov minulého storočia zdvojnásobila, súčasne má 7 miliárd osôb a na základe štatistík OSN do roku 2050 to bude až 9 miliárd osôb. Štatistiky hovoria aj o tom, že do roku 2050 bude nárast dopytu po potravinách väčší o 60% a svetový dopyt po energii a vode vzrastie o 30-40% (Slovenská agentúra životného prostredia, 2019).

Kedysi sa hovorilo o lineárnom hospodárstve, ktoré bolo typické tým, že surovina prešla výrobou a spotrebou, stal sa z nej odpad, ktorý bol zneškodňovaný v spaľovniach alebo uložený na skládke. Výsledkom tohto spôsobu nakladania s odpadom bola strata materiálov a prírodných zdrojov (Cigánová, 2018). Na schéme 1 môžeme graficky vidieť, ako fungovalo lineárne hospodárstvo.

Schéma 1: Grafické znázornenie tzv. lineárneho hospodárstva



Zdroj: Slovenská agentúra životného prostredia, 2019, s. 8.

Spomínaný lineárny model nezodpovedá potrebám dnešnej spoločnosti a nie je vhodným riešením pre súčasné problémy. Aby sa udržal globálny rast je potrebné využívať zdroje inteligentnejším a udržateľnejším spôsobom.

Štáty OSN v roku 2015 prijali Agendu 2030, ktorou sa zaviazali eliminovať negatívne vplyvy svetovej spotreby. Agenda 2030 obsahuje 17 cieľov, z ktorých sa s problematikou zelenej

219

Na sídliskách sú vytvorené zberné miesta, kde sa nachádzajú nádoby na separovaný zber. Táto forma separácie funguje v meste už od roku 1996. V súčasnom období je vytvorených v meste 132 zberných stanovišť, ktoré sú tvorené zbernými nádobami na sklo a zbernými nádobami na plasty a papier. Občania rodinných domov ukladajú vytriedené zložky komunálneho odpadu do polyetylénových vriec. Tento systém je zavedený od roku 1998. Umožnené je separovať papier, lepenku, sklo, PE a streč fólie, PET fľaše, textil. Možnosť uloženia odpadu je i v zberných dvoroch.

Schválená dotácia	Skutočné náklady	Poskytnutá dotácia
190 224,15 eur	216 462,20 eur	187 162,85 eur

Intenzifikácia separovaného zberu odpadov v meste Trnava II. etapa výstavby (2007-2008)

Cieľom projektu bolo zvýšiť celkové množstvo vyseparovaných komodít z komunálneho odpadu pri súčasnom zvyšovaní kvality systému ich zberu.

Zber sa uskutočňoval zo zberných miest na sídliskách, kde sa nachádzali nádoby na separovaný zber. V tomto období bolo vytvorených na sídliskách 252 zberných stanovišť, ktoré boli tvorené zbernými nádobami na sklo, zbernými nádobami na plasty a papier. Vývoz plastov a papiera sa uskutočňoval prostredníctvom zvozového vozidla s lisovacou nadstavbou. Toto vozidlo bolo zakúpené ešte v roku 1996 a bolo v technicky nevyhovujúcom stave. Druhotné suroviny boli priebežne odvážané ku konečným spracovateľom na zhodnotenie.

Schválená dotácia	Skutočné náklady	Poskytnutá dotácia
189 603,66 eur	205 324,96 eur	189 603,66 eur

Intenzifikácia separovaného zberu odpadov v meste Trnava III. etapa výstavby (2012-2013)

Cieľom bolo maximalizovať vyseparované množstvo druhotných surovín a tým dosiahnuť čo najnižšie zaplňanie skládky TKO Zavorská cesta odpadmi, ktoré je možné využiť druhotne. V roku 2012 bol v meste Trnava zavedený nasledovný systém separovaného zberu: V meste Trnava sa nachádzalo viac ako 300 kontajnerových stojísk určených pre zberné nádoby na zmesový komunálny odpad a zberné nádoby na separovaný zber druhotných surovín. Zberná nádoba na separovaný zber papiera, plastov, viacvrstvových kombinovaných materiálov (tetrapakov) a kovov sa nachádzala na všetkých známych zberných miestach. Rovnako bola väčšina stojísk pokrytá aj nádobou na zber skla. V rodinných domoch bol zavedený jednoduchý vrecový zberný systém. Vyzberané druhotné suroviny sa zberovými vozidlami odvážajú na ďalšie spracovanie do haly umiestnenej v blízkosti skládky komunálneho odpadu. Tu sa dotriedňujú podľa požiadaviek jednotlivých koncových spracovateľov alebo vyšších výkupných cien. Dotriedené druhotné suroviny sa ďalej zväčša ešte lisujú do balíkov, pre ušetrenie miesta na dopravných prostriedkoch, ktoré ich odvážajú, čím sa zároveň šetria aj prepravné náklady. Úroveň čistoty separovaných zložiek je na priemernej úrovni. Po dotriedení je to asi 80 až 85 % vyseparovaných surovín. V rámci projektu bolo zakúpených 6 ks kontajnerov na zber opotrebovaných pneumatík, plastové kontajnery veko, malé odpadkové nádoby, sklolaminátové zvony na sklo, plastové kontajnery na separovanie.

Schválená dotácia	Skutočné náklady	Poskytnutá dotácia
71 877,00 eur	78 800,70 eur	71 877,00 eur

Mestá odolné na dopady zmeny klímy - trnavská inšpirácia (2013 - 2015)

Cieľom bolo zvýšiť akcieschopnosť miest adaptovať sa na dopady zmeny klímy na Slovensku. Výhodiskovou situáciou bolo nedostatočné začleňovanie dopadov zmeny klímy na Slovensku do rozhodovania na úrovni miest, ktoré ohrozuje a bude ohrozovať zdravie a majetok občanov. Prijímcem grantu a vedúcim partnerom je Karpatský rozvojový inštitút o.z., Košice. Mesto Trnava je partnerom projektu, ktorý sa v prvom kroku sústredil na mobilizáciu subjektov pre podporu a

participáciu v procese adaptácie. Následne bolo na základe vstupných diskusií a seminárov kreované Partnerstvo pre adaptáciu (PAD). Inštitúcie zastúpené v PADe nominovali členov do Miestnej odbornej skupiny pre adaptáciu. Podstatnú časť projektu tvorí zhodnotenie zraniteľnosti územia, na základe ktorého bola vypracovaná adaptačná stratégia a tá predstavuje formu akčného plánu, ktorá bola implementovaná do rozhodovacích procesov mesta. V rámci projektu plánovali zrealizovať pilotné adaptačné opatrenia ako napr. výsadba stromov, tienenie, vodné prvky a vytvoriť grantový program pre tému adaptácie na dopady zmeny klímy.

Schválená dotácia	Skutočné náklady	Poskytnutá dotácia
151 645,00 eur		

Skládka odpadu Boleráz - rekultivácia (2010-2013)

Cieľom projektu bolo znižovanie a eliminácia negatívnych vplyvov na životné prostredie rekultiváciou skládky odpadov v obci Boleráz. Rekultiváciou skládky došlo k zlepšeniu životného prostredia dotknutého i okolitého územia. Ďalej došlo k zamedzeniu možnosti kontaminácie povrchových a podzemných vôd v okolí skládky. V rámci rekultivácie bol povrch skládky prekrytý štrkovou odplynovacou vrstvou, ílovým tesnením, štrkovou drenážnu vrstvou a vrstvou zeminy. Odplynenie skládky bude naďalej zabezpečovať 25 odplynovacích šácht. Priesakové kvapaliny budú odvádzané do zbernej nádrže a prečerpávané do veľkoplošnej akumulácie nádrže, ktorá slúži na odparovanie. Na zber a odvádzanie dažďových vôd boli po obvode skládky vybudované odvodňovacie priekopy. Povrch skládky bol po úpravách a zriadení krycej a rekultivačnej vrstvy zatravnovaný a po obvode skládky bola vysadená hygienicko-izolačná zeleň.

Schválená dotácia	Skutočné náklady	Poskytnutá dotácia
3 482 194,05eur	3 005 867,35 eur	2 845 261,17 eur

Zariadenie na zhodnocovanie odpadov - 2. etapa výstavby (2009-2012)

Cieľom je zvýšiť množstvo upravených odpadov vybudovaním zariadenia na výrobu tuhého alternatívneho paliva. Za východiskovú situáciu môžeme považovať fakt, že komunálny odpad z Trnavy a okolia bol ukladán na skládku, čo neriešilo nakladanie s ním, množstvo odpadu sa neznižovalo a nevyužívalo sa. Dôvodom realizácie bola potreba mesta Trnava a okolia znížiť množstvo odpadu na skládke a jeho energetické využitie. Mesto dovtedy neprevádzkovalo zariadenie na úpravu vyseparovaných zložiek odpadov pred ich zhodnotením a z toho dôvodu ani odpady neupravovalo. Predmetom projektu bola úprava komunálneho a živnostenského odpadu na tuhé alternatívne palivo výstavbou zariadenia na spracovanie odpadu s umiestnením technologickej linky. Projekt územne zasahoval až za rámec okresu Trnava. Realizáciou projektu sa dosiahne minimalizácia množstva komunálneho a živnostenského odpadu ukladaneho na skládku.

Schválená dotácia	Skutočné náklady	Poskytnutá dotácia
3 077 867,00 eur	3 239 860,00 eur	3 026 636,51 eur

Zlepšenie kvality ovzdušia nákupom čistiacej techniky pozemných komunikácií (2010-2012)

Cieľom projektu je zníženie množstva nebezpečných látok uvoľňujúcich sa do ovzdušia zvýšením kvality celoročného čistenia miestnych komunikácií. Vysoký obsah nebezpečných látok v oblasti spôsobujú priemyselné podniky - ich výroba a logistika. V meste sú situované rôzne firmy, ktoré svojou logistikou zvyšujú intenzitu nákladnej dopravy, ktorá je ďalej neudržateľná. Zvyšuje riziko úniku nebezpečných látok do ovzdušia a doprava prispieva k rastu prašnosti. Kapacita čistenia mesta bola nedostatočná. Mesto nevyhnutne potrebovalo zintenzívniť čistenie, aby dosiahlo zníženie nebezpečných látok. Projekt napomáha riešiť neudržateľnú situáciu výskytu PM10 a ďalších látok znečisťujúcich ovzdušie v meste. Tri nové čistiace stroje disponujú vyšším sacím výkonom a

objemovo väčšími kapacitami ako bývalé zariadenia. Väčšie cisterny umožnia vyčistiť dlhšiu trasu bez toho, aby sa museli vracat' do základne. Vďaka tomu sa znížia prevádzkové náklady pri zvýšenom výkone. Zintenzívnenie kvality a kvantity čistenia zníži množstvo tuhých látok (PM10) po zimnom posype, častí pneumatík, prach a pod., ktoré sa dostávajú do ovzdušia z nevyčisteného povrchu vozovky.

Schválená dotácia	Skutočné náklady	Poskytnutá dotácia
500 698,45 eur	526 350,00 eur	499 861,50 eur

Projekt Intensify

Mesto Trnava sa ako jediné na Slovensku zapojilo do projektu Intensify, ktorého cieľom je znížiť emisie oxidu uhličitého o ďalších 15 percent v porovnaní s očakávanými alebo plánovanými hodnotami na územiach všetkých partnerov projektu, a to prostredníctvom intenzívneho angažovania spoločnosti. Ostatní partneri tohto projektu pochádzajú z Portugalska, Nemecka, Španielska, Chorvátska, Talianska, Írska a Anglicka. Projekt, ktorý potrvá do 31. mája 2023, má priniesť možnosti zníženia emisií oxidu uhličitého prostredníctvom opatrení v kompetenciách samospráv, zapojením firiem poskytujúcich energetické a dopravné služby, environmentálnych organizácií, občianskych združení a širokej verejnosti. Projekt Intensify sa realizuje aj vďaka finančným prostriedkom EÚ v rámci operačného programu Interreg Europe. Mesto Trnava podpísalo aj Dohovor primátorov a starostov o klíme a energetike, ktorým sa zaviazali implementovať klimatické a energetické ciele EÚ. Signatári musia mať vypracovaný akčný plán energetického a klimatického rozvoja s cieľom znížiť do roku 2030 emisie CO₂ najmenej o 40 percent a zvýšiť odolnosť miest voči zmene klímy. V kompetencii samospráv je len malé percento emisií. Mesto Trnava vypracuje regionálny akčný plán na ich zníženie s pričinením samosprávy, obyvateľov, firiem a inštitúcií. Zástupcovia Univerzity sv. Cyrila a Metoda, STEFE, ESM-YZAMER, Veolia Energia Slovensko, Arriva Trnava a Mesta Trnavy na prvom stretnutí navrhli oblasti, ktoré by mali byť zahrnuté do akčného plánu, ako napríklad osвета na školách, vybudovanie nového lesoparku, výstavba automatického parkovacieho domu pre bicykle a podpora cyklistickej dopravy budovaním cyklistických chodníkov, atď. Podľa Medzivládneho panelu OSN je nevyhnutné obmedziť globálne oteplenie pod 1,5 stupňa Celzia, t. j. celosvetové emisie oxidu uhličitého sa musia do roku 2030 znížiť na polovicu a do roku 2050 na nulu. Ak chceme tento cieľ dosiahnuť, musíme vymeniť využívanie fosílnych palív za obnoviteľné zdroje energie, úplne prebudovať energetiku, dopravu a poľnohospodárstvo, intenzívne obnovovať lesy, rozširovať plochy zelene v mestách a vyvíjať technológie na odčerpávanie skleníkových plynov z ovzdušia. Teplota už v porovnaní s obdobím pred priemyselnou revolúciou stúpila o viac ako jeden stupeň.

V rámci tohto projektu bol zostavený dotazník pre obyvateľov mesta Trnava, v ktorom odpovedalo 1283 respondentov a z ktorého vyplýva, že mnohí ľudia nevedia ako môžu prispieť k zníženiu emisií oxidu uhličitého. Cieľom bolo zmapovanie správania a úrovne vedomostí obyvateľov o možnostiach šetrenia energiou. Napriek tomu, že v médiách je dostatok informácií o opatreniach, ktoré by mali ľudia vykonať, aby sme tento trend aspoň spomalili, z vyhodnotenia dotazníka vyplýva, že v oblasti osvety bude ešte veľa práce, informuje mesto Trnava v tlačovej správe.

2.2 Projekty v štádiu realizácie v programovom období 2014-2020

Tieto projekty sú realizované vďaka Integrovanému regionálnemu operačnému programu 2014 – 2020.

Humanizácia obytného priestoru Hospodárska ulica, dvor A

Tento projekt je zaradený na prioritnú os 4. *Zlepšenie kvality života v regiónoch s dôrazom na životné prostredie*. Jeho investičnou prioritou je prijímanie opatrení na zlepšenie mestského prostredia, revitalizácie miest, oživenia a dekontaminácie opustených priemyselných lokalít, zníženia znečistenia ovzdušia a podpory opatrení na zníženie hluku. Na realizáciu tohto projektu je vyčlenených 14 mesiacov. Celkový rozpočet projektu predstavuje 266 137,45 eur. Výška oprávnených výdavkov, t.j. 100% je 236 607,00 eur a nenávratný finančný príspevok vo výške 95%, ktorý mesto dostane je 224

776,65 eur. Cieľom projektu je komplexne revitalizovať obytný priestor bytových domov v časti Hospodárska ulica, dvor A v Trnave, a to formou realizácie opatrení na zníženie hluku, umiestnením prirodzených krajinných prvkov, inštaláciou mestských prvkov drobnej architektúry a mestského mobiliáru, zazelenaním exponovaných miest a realizáciou ďalších súvisiacich opatrení. Zámerom projektu je vytvorenie detského ihriska, ktoré bude určená deťom a priestoru na oddych v exteriéri. Vytvorené multifunkčné plochy budú mať rôznorodé využitie, ako napríklad herná zóna pre mladšie deti, venčovisko, ostatné plochy. Vnútroblok je od parkoviska a okolia oddelený izolačnou zeleňou. V rámci multifunkčného využívania územia je navrhnuté opložené venčovisko pre psov.

Projekt: Humanizácia obytného priestoru Zátvor, dvor č. 1

Tento projekt je zaradený na prioritnú os 4. *Zlepšenie kvality života v regiónoch s dôrazom na životné prostredie*. Jeho investičnou prioritou je prijímanie opatrení na zlepšenie mestského prostredia, revitalizácie miest, oživenia a dekontaminácie opustených priemyselných lokalít, zníženia znečistenia ovzdušia a podpory opatrení na zníženie hluku. Obdobie realizácie projektu je 20 mesiacov. Celkový rozpočet projektu 188 533,00 eur. Výška oprávnených výdavkov predstavuje 188 533,00 eur, z čoho mesto dostane nenávratný finančný príspevok 179 106,35 eur. Hlavným cieľom projektu je kompletné revitalizovať uvedený obytný priestor formou realizácie opatrení na zníženie hluku, umiestnením prirodzených krajinných prvkov, inštaláciou mestských prvkov drobnej architektúry a mestského mobiliáru, zazelenaním exponovaných miest, ako aj zavedením osobitného manažmentu dažďovej vody a realizáciou ďalších súvisiacich opatrení. Hlavnou aktivitou projektu je vytvorenie detského ihriska pre deti.

Projekt: Plán udržateľnej mobility krajského mesta Trnava a jeho funkčného územia

Prioritná os tohto projektu je os 1. *Bezpečná a ekologická doprava v regiónoch*. Špecifickým cieľom je zvyšovanie atraktivity a konkurencieschopnosti verejnej osobnej dopravy. Termín realizácie projektu je vyčlenený od apríla 2017 do marca 2021. Schválený nenávratný finančný príspevok je vo výške 770 275,27 eur a celkový rozpočet predstavuje sumu vo výške 810 816,07 eur. Hlavným cieľom projektu je zvýšenie atraktivity, konkurencieschopnosti verejnej osobnej dopravy, nemotorovej dopravy a zmena nepriaznivého vývoja v deľbe prepravnej práce v prospech udržateľných ekologicky priaznivejších módov dopravy. Hlavným zámerom projektu je podpora trvalo udržateľného miestneho dopravného systému, ktorý zaručuje mobilitu a prístup k hlavným službám pre všetky kategórie občanov, najmä prostredníctvom udržateľných druhov dopravy. Plán udržateľnej mobility predstavuje strategický plán navrhnutý na uspokojovanie potrieb mobility obyvateľov v mestských oblastiach a na zvýšenie kvality ich života. Tento plán má väzbu na všetky hlavné miestne aktivity (zdravotníctvo, školstvo, územný rozvoj, vodné a odpadové hospodárstvo, atď.).

Vybudovanie materskej školy v areáli ZŠ Gorkého 21 v Trnave

Prioritnou osou je os 2. *Ľahší prístup k efektívnejším a kvalitnejším verejným službám* a investičnou prioritou je investovanie do vzdelávania, školení a odbornej prípravy, zručností a celoživotného vzdelávania prostredníctvom vývoja vzdelávacej a výcvikovej infraštruktúry. Realizácia tohto projektu je predpokladaná na 27 mesiacov. Celkový rozpočet projektu predstavuje 1 087 161,25 eur. Výška 100% finančnej podpory je 402 000,00 eur. Nenávratný finančný príspevok 381 900,00 EUR predstavuje 95 % a zvyšných 5% je spolufinancovanie vo výške 20 100,00 eur. V rámci uvedenej výzvy bolo možné žiadať nenávratný finančný príspevok maximálne vo výške 402 000 eur a zvyšné náklady projektu vo výške 685 161,25 eur budú hradené z vlastných zdrojov Mesta Trnava. Tento projekt je spolufinancovaný Európskym fondom regionálneho rozvoja. Cieľom projektu je zlepšenie kvality života a zabezpečenie udržateľného poskytovania verejných služieb v oblasti vzdelávania detí materských škôl a zabezpečenie zvýšenej miery kvalitného inkluzívneho vzdelávania a hrubej zaškolenosti detí vo veku 3-5 rokov, najmä detí zo sociálne znevýhodneného prostredia a marginalizovanej rómskej komunity. Projekt bude realizovaný výstavbou novej materskej školy v areáli základnej školy Gorkého v Trnave s kapacitou 60 detí vo veku 3-5 rokov a úpravou areálu prostredníctvom vybudovania detských ihrísk, chodníkov a realizáciou sadových úprav.

Automatický parkovací dom pre bicykle pri železničnej stanici Trnava

Projekt zaradíme na prioritnú os 1. *Bezpečná a ekologická doprava v regiónoch* a investičnú prioritu vývoj a zlepšovanie ekologicky priaznivých, vrátane nízkohlukových, a nízkouhlíkových

dopravných systémov vrátane vnútrozemských vodných ciest a námornej dopravy, prístavov, multimodálnych prepojení a letiskovej infraštruktúry v záujme podpory udržateľnej regionálnej a miestnej mobility. Obdobie plánovanej realizácie je od októbra 2017 do septembra 2019. Celkový rozpočet projektu predstavuje 531 914,85 eur. Nenávratný finančný príspevok dostane mesto vo výške 505 319,11 eur a zvyšných 5% spolufinancovania predstavuje sumu 26 595,74 eur. Cieľom projektu je prostredníctvom vybudovania parkovacieho domu pre bicykle zvýšiť atraktivitu cyklistickej dopravy a zvýšiť parkovacie kapacity pre bicykle na autobusovej a železničnej stanici.

Humanizácia obytného priestoru Vodáreň, dvor č. 2

Tento projekt zaraďujeme na prioritnú os 4. *Zlepšenie kvality života v regiónoch s dôrazom na životné prostredie*. Investičnou prioritou je prijímanie opatrení na zlepšenie mestského prostredia, revitalizácie miest, oživenia a dekontaminácie opustených priemyselných lokalít, zníženia znečistenia ovzdušia a podpory opatrení na zníženie hluku. Na uskutočnenie tohto projektu má mesto Trnava 18 mesiacov. Celkový rozpočet projektu predstavuje sumu 371 940,70 eur. Výška oprávnených výdavkov je 363 222,00 eur a výška nenávratného finančného príspevku 345 060,90 eur. Hlavným cieľom projektu je kompletne revitalizovať obytný priestor formou realizácie opatrení na zníženie hluku, umiestnením prirodzených krajinných prvkov, inštaláciou mestských prvkov drobnej architektúry a mestského mobiliáru, zazelenaním exponovaných miest, ako aj zavedením osobitného manažmentu dažďovej vody a realizáciou ďalších súvisiacich opatrení.

Zabezpečenie odborných učební v ZŠ na ulici Maxima Gorkého v Trnave

Prioritnou osou tohto projektu je os 2. *Ľahší prístup k efektívnym a kvalitnejším verejným službám* a investičnou prioritou je investovanie do vzdelávania, školení a odbornej prípravy, zručností a celoživotného vzdelávania prostredníctvom vývoja vzdelávacej a výchovnej infraštruktúry. Obdobie na realizáciu je 12 mesiacov. Celkový rozpočet projektu predstavuje 138 721,37 eur. Výška oprávnených výdavkov je 138 634,84 eur a nenávratný finančný príspevok dosahuje sumu 131 703,10 eur. Cieľom projektu je prispieť k zlepšeniu života obyvateľov regiónu prostredníctvom poskytovaním kvalitnejších verejných služieb v oblasti celoživotného vzdelávania. Špecifickým cieľom projektu je vytvorenie podmienok na dosahovanie lepších výsledkov vo vyučovacom procese vybudovaním odborných učební s prírodovedným, technickým a jazykovým zameraním.

Mestá odolné na dopady zmeny klímy - Ozelenenie a tienenie lávky na Starohájskej ulici v Trnave

Prioritnou osou tohto projektu je os 4. *Zlepšenie kvality života v regiónoch s dôrazom na životné prostredie* a investičnou prioritou je prijímanie opatrení na zlepšenie mestského prostredia, revitalizácie miest, oživenia a dekontaminácie opustených priemyselných lokalít, zníženia znečistenia ovzdušia a podpory opatrení na zníženie hluku. Obdobie realizácie je 13 mesiacov. Celkový rozpočet projektu predstavuje 467 683,35 eur. Výška oprávnených výdavkov je 467 683,35 eur a nenávratný finančný príspevok predstavuje 444 299,18 eur. Cieľom projektu je vybudovanie sústavy tieniacich konštrukcií, ktoré v kombinácii s popínavou vegetáciou a drevenými lamelami vytvoria zatienené miesta a uľahčia pohyb obyvateľov hlavne v čase horúčav. Merateľným ukazovateľom projektu bude vytvorenie alebo obnova otvoreného priestranstva v mestských oblastiach.

Vybudovanie cyklotrasy - Saleziánska ulica v meste Trnava

Obdobie realizácie je vyčlenené od novembra 2018 do marca 2020. Celkový rozpočet projektu je 397 038,86 eur. Suma nenávratného finančného príspevku je vo výške 364 060,89 eur a spolufinancovanie predstavuje 32 977,97 eur.

Vybudovanie cyklotrasy - Bučianska ulica v meste Trnava

Obdobie realizácie tohto projektu je od novembra 2018 do septembra 2019. Celkový rozpočet projektu je 282 394,58 eur. Suma nenávratného finančného príspevku je vo výške 208 897,85 eur a spolufinancovanie predstavuje 73 496,73 eur.

Vybudovanie cyklotrás vyššie spomínaných projektov na Saleziánskej a Bučianskej ulici patrí na prioritnú os 1. *Bezpečná a ekologická doprava v regiónoch* a investičnou prioritou je vývoj a zlepšovanie ekologicky priaznivých, vrátane nízkohlukových, a nízkouhlíkových dopravných systémov vrátane vnútrozemských vodných ciest a námornej dopravy, prístavov, multimodálnych prepojení a letiskovej infraštruktúry v záujme podpory udržateľnej regionálnej a miestnej mobility.

Hlavným cieľom vyššie spomínaných projektov vybudovania cyklotrás na Saleziánskej a Bučianskej ulici je zvýšenie atraktivity cyklistickej dopravy v meste prostredníctvom vytvorenia ucelenej bezpečnej, rýchlej a priamej siete segregovaných mestských cyklotrás tak, aby zabezpečili dostatočné prepojenie medzi funkciami obytných zón, veľkých výrobných celkov, rekreačných oblastí, zón nákupu a napojenie regionálnych cyklotrás.

Vybudovanie cyklotrasy – Špačinská cesta v meste Trnava

Obdobie realizácie tohto projektu je od februára 2020 do októbra 2021. Celkový rozpočet projektu je 522 236,57 eur. Suma nenávratného finančného príspevku je vo výške 493 401,11 eur a spolufinancovanie predstavuje 28 835,46 eur.

Vybudovanie cyklotrasy – Spartakovská ulica v meste Trnava

Obdobie realizácie tohto projektu je od februára 2020 do februára 2021. Celkový rozpočet projektu je 493 956,47 eur. Suma nenávratného finančného príspevku je vo výške 390 616,32eur a spolufinancovanie predstavuje 103 340,15eur.

Vybudovanie cyklotrás vyššie spomínaných projektov na Špačinskej a Spartakovskej ulici patrí na prioritnú os 1. Bezpečná a ekologická doprava v regiónoch a investičnou prioritou je vývoj a zlepšovanie ekologicky priaznivých, vrátane nízkohlukových, a nízkouhlíkových dopravných systémov vrátane vnútrozemských vodných ciest a námornej dopravy, prístavov, multimodálnych prepojení a letiskovej infraštruktúry v záujme podpory udržateľnej regionálnej a miestnej mobility. Hlavným cieľom projektu je podpora a zvyšovanie atraktivity a prepravnej kapacity cyklistickej dopravy budovaním nových úsekov cyklistických komunikácií za účelom zvyšovania podielu cyklistickej dopravy na celkovom počte prepravených osôb, t. j. celkovej mobility obyvateľov, ako aj osôb prichádzajúcich do Trnavy za prácou alebo z iných dôvodov.

Merateľným ukazovateľom vyššie spomínaných štyroch projektov, týkajúcich sa budovania cyklotrás v meste Trnava bude „dĺžka nových úsekov cyklistických komunikácií“ v km. Projekt nadväzuje na ďalšie projekty (parkovací dom pre bicykle, bikesharing, cyklotrasy), ktoré mesto Trnava pripravuje a ktoré budú súčasťou ucelenej, bezpečnej, rýchlej a priamej siete segregovaných cyklotrás.

ZÁVER

V tomto príspevku sme sa zamerali najmä na environmentálne projekty mesta Trnava, pretože považujeme za dôležité venovať sa aktuálnym témam európskej environmentálnej politiky. Zelená infraštruktúra je strategicky plánovanou sieťou prírodných a poloprírodných oblastí vytvorených a riadených tak, aby poskytovali široký rozsah ekosystémových služieb (European Commission, 2016).

Predstavuje nástroj na zabezpečenie ekologických, ekonomických a spoločenských prínosov prostredníctvom prirodzených riešení. Ďalšou významnou oblasťou v našom výskume bolo odpadové hospodárstvo. Podľa Smernice Európskeho Parlamentu a Rady 2008/98/ES z 19. novembra 2008 o odpade je cieľom odpadového hospodárstva predchádzať vzniku odpadu a zavádzať taký prístup, ktorý zohľadňuje celý životný cyklus výrobkov a materiálov.

Financovanie projektov z fondov EÚ je jednou z mála možností, ako môžu obce realizovať veľké projekty bez toho, aby sa zdĺžili. Možno získať finančné prostriedky formou dotácie využíva samospráva Trnava dostatočne. Z komplexnej analýzy investičných projektov vyplýva, že projekty, ktoré boli zrealizované sú veľkým prínosom pre životné prostredie samosprávy a jej blízkeho okolia. V rámci zelenej infraštruktúry sa zlepšil estetický vzhľad mesta, čím sa zvýšila aj jeho konkurencieschopnosť, vytvorili sa podmienky pre stretávanie občanov v príjemnom prostredí so zeleňou v okolí, vybudovali sa systémy tieniacich konštrukcií, zvýšila sa atraktivita cyklistickej dopravy a parkovacie kapacity pre bicykle a vytvorila sa ucelená sieť segregovaných mestských cyklotrás. V rámci odpadového hospodárstva sa zvýšilo celkové množstvo vyseparovaných komodít z komunálneho odpadu, maximalizovalo sa vyseparované množstvo druhotných surovín, znížila sa eliminácia negatívnych vplyvov na životné prostredie, minimalizovalo sa množstvo komunálneho a živnostenského odpadu, znížilo sa množstvo nebezpečných látok uvoľňujúcich sa do ovzdušia a podobne. Čo sa týka úspešnosti mesta Trnava pri získavaní dotácií, možno konštatovať, že ak obec venuje príprave projektu dostatok času, úsilia a snahy za pomoci zainteresovanosti aj súkromného sektora, má veľkú šancu dotáciu získať.

Veľkým pozitívom mesta Trnava je aj participácia na projekte Intensify, ktorého cieľom je znížiť emisie oxidu uhličitého v porovnaní s plánovanými hodnotami, a to prostredníctvom intenzívneho angažovania spoločnosti. Realizované projekty môžu mať na budúcnosť samotného mesta pozitívne vplyvy. Dovolíme si tvrdiť, že mesto Trnava sa vo významnej miere venuje práve environmentálnym projektom, čím úspešne napreduje v oblasti environmentálnej politiky. Príspevok otvára diskusiu o investičných projektoch mesta Trnava, z ktorého by si mali brať príklad aj ostatné samosprávy na Slovensku.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- BACHE, I. – FLINDERS M.: *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004. 237 p.
- CIGÁŇOVÁ, S. 2018. *Od lineárneho k obehovému hospodárstvu, to je projekt MOVECO*. Bratislava: Centrum vedecko-technických informácií SR, 2018. [online], [cit. 03/04/2020]. Dostupné na: <<https://vedanadosah.cvtisr.sk/od-linearneho-k-obehovemu-hospodarstvu-to-je-projekt-moveco>>.
- EUROPEAN COMMISSION (EC). 2016. *European semester: Thematic factsheet – Quality of public administration*. [online], [cit. 03/04/2020]. Dostupné na: <https://ec.europa.eu/info/files/european-semester-thematic-factsheet-quality-public-administration-2016_en>.
- KORDÍK, D. – VRANA, K.: *Environmentálna politika EÚ a nástroje jej využívania*. Bratislava: Slovenský živnostenský zväz, 2004. [online]. [cit. 03/04/2020] Dostupné na internete: <<https://ueapme.com/businesssupport%20II/Training%20Tools/Confartigianato/Environment/SKE%20environmental%20policy.pdf>>.
- MARKS, G.: *Structural Policy and Multilevel Governance in the EC*. In A. Cafruny and G. Rosenthal (eds), *The State of the European Community*. Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond. Boulder, CO: Lynne Rienner, and Harlow: Longman, 1993. 391-409 p.
- MESTO TRNAVA, 2020. *Projekty a granty mesta*. 2020. [online], [cit. 03/04/2020]. Dostupné na: <<https://www.trnava.sk/sk/clanok/projekty-mesta>>.
- ŇIŽŇANSKÝ, V. – HAMALOVÁ, M. 2013. *Decentralizácia a Slovensko*. Bratislava: Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy, 2013, 77 s. ISBN: 978-80-89600-18-2.
- PETERS, B. G. 1996. *The future of governing: four emerging models*. Lawrence: University Press of Kansas, 1996.
- SLOVENSKÁ AGENTÚRA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA. 2019. *Obehové hospodárstvo: budúcnosť rozvoja Slovenska*. Bratislava: Ministerstvo životného prostredia SR a Slovenská agentúra životného prostredia, 2019. [online], [cit. 03/04/2020]. Dostupné na: <<https://www.enviroportal.sk/uploads/report/9202.pdf>>.
- Smernica Európskeho Parlamentu a Rady 2008/98/ES z 19. novembra 2008.
- ŠULEK, M. 2002. *Príprava environmentálnych projektov DFID*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, 2002, 179 s. ISBN: 80-8055-608-3.

ENVIRONMENTÁLNA POLITIKA EURÓPSKEJ ÚNIE- LEGISLATÍVA, VÝZVY A PRAX⁵⁴

PhDr. Monika Práznovská⁵⁵

Abstract

European Union since its creation reflects the strong need for balancing the differences between municipalities, regions and Member States. Modern insight into environmental policy already speaks of so-called. a circular economy that has replaced the more outdated linear economy. The agenda for the years to come is focused solely on recycling, renewable energies, nature conservation and more careful management of products and the resulting waste associated with them. The European Union has its priorities, but individual Member States implement the measures in practice on a daily basis. The paper therefore analyses different levels of perception of this need for the future from the perspective of the European Union itself. It is therefore divided into three levels. In the first part, the paper reflects the legislation of environment policy, its legal anchoring and main documents. In the second part it maps the most important bodies of the European Union and explains their influence and control over the monitoring of the fulfilment of individual criteria. In the third part, the paper summarizes the European Union's practice of application to the Slovak Republic and its legislative and practical anchoring of environment policy. The methods used in the paper are based mainly on the qualitative data of the most important documents. The aim of the paper is to summarize how the European Union perceives environment policy and its future with application to practice in Slovakia. The paper also opens a discussion on possible changes and solutions that would make a practical contribution to realizing the environmental policy agenda in Slovakia.

KEY WORDS: European Union, legislation, challenge, experience, environmental policy,

ÚVOD

Problematika životného prostredia je nielen aktuálnou, ale zároveň vzniká potreba aktívnejšieho reagovania na súčasný stav v prizme zlepšenia životného prostredia do budúcnosti.

Práca sa zameriava na environmentálnu politiku Európskej únie v komparácii s environmentálnou politikou Slovenskej republiky. Problematika environmentálnej politiky Európskej únie a jej transponovanie jednotlivých legislatívnych aktov do vnútroštátnej agendy Slovenskej republiky je v súčasnosti výzvou aj z dôvodu aktuálneho smerovania štátnej politiky v oblasti ochrany životného prostredia.

Metodológia predkladanej práce vychádza z kvalitatívnych metód prostredníctvom explanačného prístupu k získaným poznatkom. Kvalitatívne údaje práca získava prostredníctvom primárnych právnych dokumentov, programov, akčných plánov a stratégií Európskej únie, ale aj Slovenskej republiky. Cieľom príspevku je sumarizovať to, ako Európska únia vníma environpolitiku a jej budúcnosť s aplikáciou na prax na Slovensku. V tomto prípade možno hovoriť aj o vybranej teórii európskej integrácie, a teda o europeizácii. Autor Knill práve v oblasti environmentálnej politiky skloňuje pojem pozitívna integrácia, čo v podstate znamená, že Európska únia stanoví smer, ktorým sa musí daná politika uberať a členské štáty musia toto rozhodnutie akceptovať (Knill, Lehmkuhl, 1999). Keďže politika životného prostredia je najmladšou politikou riešenou v Európskej únii je nutné upozorniť na fakt, že napriek jej ukotveniu v základných dokumentoch EÚ, sa táto politika ešte len vyvíja v jednotlivých členských štátoch. V nasledujúcich častiach je vysvetlený nielen evolučný vývoj politiky životného prostredia v EÚ, ale aj na Slovensku a taktiež aj inštitucionálne zabezpečenie tejto politiky.

⁵⁴ Príspevok je výstupom projektu VEGA č. 1/0196/18: Analýza kvality lokálneho governance z pohľadu užívateľov verejných služieb a zamestnancov lokálnej samosprávy

⁵⁵ FSV UCM v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, monikapraznovska11@gmail.com,

1 NAJVÝZNAMNEJŠIE LEGISLATÍVNE PRÁVNE AKTY ENVIRONMENTÁLNEJ POLITIKY EÚ

Legislatíva v oblasti životného prostredia je neustále sa meniaci, keďže sa jedná o dynamický proces, ktorý podlieha neustálemu vývoju. Environmentálna politika EÚ sa vyvíja už viac ako 40 rokov a pozostáva z viac ako 350 právnych dokumentov.

Autori Vybíralová, Fuzyová a Polačko hovoria o európskej legislatíve v tejto oblasti ako o legislatíve horizontálnej a špecifickej. Horizontálna je všeobecne sa vzťahujúca na životné prostredie, pričom sa jedná o smernice, či nariadenia. Naopak špecifická sa zameriava na jednotlivé zložky ochrany životného prostredia. Jedná sa o kvalitu ovzdušia, kvalita vôd, odpadové hospodárstvo a podobne (Vybíralová, Fuzyová, Polačko, 2008).

Politika životného prostredia patrí medzi najmladšie oblasti v primárnom práve Európskej únie. Keďže základy európskej integrácie boli položené v roku 1951 a v roku 1957 boli prijaté Rímske zmluvy, ktoré však neuvažovali o začlenení ekologických aspektov do svojho právneho rámca. Rímske zmluvy v neskoršom období zaviedli niekoľko právnych noriem, ktoré už prvky na ochranu životného prostredia obsahovali. Tieto právne normy boli však zamerané prevažne na ochranu spotrebiteľa, a s tým spojené otázky týkajúce sa nebezpečných látok, motorových vozidiel a prácich prostriedkov. Podľa Dennisa Swanna táto problematika sa nestala súčasťou zakladajúcich zmlúv z dvoch dôvodov. Po prvé, problematika životného prostredia bola súčasťou životnej úrovne obyvateľov. Po druhé, otázky životného prostredia boli včlenené do agendy voľného pohybu tovaru a služieb (Swann, 1996).

K dôležitej zmene došlo v roku 1987, kedy bol podpísaný Jednotný európsky akt. Týmto aktom sa do základných zmlúv začlenila kapitola s názvom „*Životné prostredie*“, ktorá položila základy pre zvýšenú aktivitu Európskeho spoločenstva v tejto oblasti. Táto kapitola bola súčasťou Hlavy VII. Napriek uvedenému začleneniu, však pozornosť tejto oblasti nebola príliš venovaná, pretože nebola kategorizovaná ako samostatná politika, ale len ako akási činnosť, ktorej cieľom bolo :

- „*udržiavať, ochraňovať a zvyšovať kvalitu životného prostredia;*
 - *prispievať k ochrane ľudského zdravia;*
 - *zaisťovať uvážlivé a racionálne využívanie prírodných zdrojov*“ (JEA, 1987, Hlava VII., čl. 130r).
- Ďalej je v texte revízie základných zmlúv uvedené, že v oblasti životného prostredia je činnosť Európskeho spoločenstva „*založená na zásadách, že sa majú uplatňovať opatrenia, preventívne postupy, že škody na životnom prostredí majú byť napravované prednostne pri ich zdroji a že znečisťovateľ má platiť*“ (JEA, 1987, Hlava VII., čl. 130r, ods.2). Nemožno teda tvrdiť, že táto oblasť bola braná ako samostatná politika a oblasti životného prostredia nebola venovaná dostatočná pozornosť. Toho dôkazom je aj samotný fakt, že kompetencie a tým pádom aj zodpovednosť za danú politiku bola rozdelená medzi členské štáty a Spoločenstvo, pričom v zmluve je ďalej uvedené, že dosiahnutie cieľom „*môže byť dosiahnuté lepšie na úrovni spoločenstva než na úrovni jednotlivých členských štátov*“ (JEA, 1987, Hlava VII., čl. 130r, ods. 4). Zároveň sa v zmluve zásadne trvalo na jednohlasnom rozhodovaní, len s počutím Európskeho parlamentu, pri pôsobení Spoločenstva v ekologickej oblasti, aj keď Rada ministrov môže stanoviť rozhodovanie kvalifikovanou väčšinou (Fiala a kol., 2018).

Významnou pre oblasť životného prostredia bola Maastrichtská zmluva z roku 1992, ktorá vytvorila akési základy politiky životného prostredia Európskej únie a zároveň umožnila väčšinové rozhodovanie a väčšie spolupôsobenie environmentálnej politiky v rámci Európskeho spoločenstva. V snahe dosiahnuť tieto ciele bola politika životného prostredia EÚ zaradená do tzv. zdieľaných, resp. spoločných právomocí EÚ a členských štátov. To znamená, že v oblasti životného prostredia má právo vykonávať legislatívnu činnosť a prijímať právne záväzné akty Európska komisia rovnako, tak jednotlivé členské štáty. Členské štáty sú však oprávnené konať len do tej miery, do ktorej EÚ svoju právomoc nevykonala, alebo sa rozhodla svoje právomoci nevykonávať. Členské štáty tak síce môžu prijímať svoju vlastnú národnú legislatívu, no tá nemôže byť v rozpore s tou európskou. Vychádzajúc z princípu subsidiarity Komisia koná len v tom prípade a do takej miery, ak je vytýčený cieľ efektívnejšie dosiahnuteľný na európskej ako národnej úrovni (Fiala a kol., 2018, Tomšík, 2009; Knill, Lehmkuhl, 1999). Dôsledkom toho od roku 2004, kedy sa Slovensko stalo členom EÚ, vznikla veľká časť našich právnych predpisov v oblasti životného prostredia práve transpozíciou európskej legislatívy do národného právneho poriadku.

Ďalšou legislatívnou zmenou bolo prijatie Amsterdamskej zmluvy v roku 1999, ktorá zaviedla potrebu začlenenia požiadavky ochrany životného prostredia do zásad a politik Spoločenstva v prízme ochrany trvalo udržateľného rozvoja (Amsterdamská zmluva, 1999).

Poslednou revíziou zakladajúcich zmlúv bola Lisabonská zmluva, ktorá nepriniesla zásadné zmeny v oblasti environmentálnej politiky Európskej únie. Lisabonská zmluva zrušila trojpilierovosť Spoločenstva, pričom kompetencie ponechala. Oblasť životného prostredia spadá pod spoločné (zdieľané) právomoci Európskej únie a členských štátov (Lisabonská zmluva, 2007, čl.4, ods.2). Za významnú možno považovať skutočnosť, že práve Lisabonská zmluva zmenila slovo činnosť na politiku životného prostredia, čím sa životné prostredie stalo politikou Únie, ktorej úlohou je prispievať k naplneniu cieľov, ktorými sú:

- „udržiavanie, ochrana a zlepšovanie kvality životného prostredia,
- ochrana ľudského zdravia,
- rozvážne a racionálne využívanie prírodných zdrojov,
- podpora opatrení na medzinárodnej úrovni na riešenie regionálnych alebo celosvetových problémov životného prostredia, a to predovšetkým na boj proti zmene klímy“ (Lisabonská zmluva, 2007, Hlava XX, čl. 191, ods.1).

Vyššie uvedené primárne pramene európskeho práva sú doplnené sekundárnymi prameňmi, ktorými sú rôzne nariadenia, smernice, rozhodnutia a odporúčania. V oblasti environmentálnej politiky majú však výrazný vplyv a význam takzvané akčné plány, či programy. Environmentálne akčné programy sú základným rámcom politiky životného prostredia.

Od roku 1973 vydáva Európska komisia viacročné environmentálne akčné programy, v rámci ktorých sú predstavené legislatívne návrhy politiky životného prostredia. Jednotlivé akčné programy na seba nadväzujú. V súčasnosti sa ukončil siedmy akčný plán pre životné prostredie, ktorý sa primárne zameriaval na ochranu prírody, efektívnosť využívania zdrojov a zavedenie nízkouhlíkového hospodárstva (7. Environmentálny akčný plán, 2013). Ôsmy environmentálny akčný program je vytvorený na roky 2021 až 2030 a jeho cieľom je „vybudovať klimaticky neutrálnu, ekologickú, spravodlivú a sociálnu Európu“ (8. Environmentálny akčný plán, 2019), pričom dôraz je kladený aj na ochranu a obnovu biodiverzity, či obehové hospodárstvo.

2 INŠTITUCIONÁLNE ZABEZPEČENIE ENVIRONMENTÁLNEJ POLITIKY EÚ

Politika životného prostredia má pre svoju legislatívu vytvorené určité inštitucionálne pozadie, ktoré zabezpečuje implementáciu environmentálnej politiky EÚ do národných politík. Medzi najdôležitejšie inštitúcie zaoberajúce sa oblasťou environmentálnej politiky patrí Európska Komisia, Rada Európskej únie, ale aj Európsky parlament, či Európska rada.

Európska komisia je nadnárodnou inštitúciou, ktorá je nezávislá od národných vlád. Presadzuje záujmy EÚ v medziach všeobecného politického programu stanoveného Európskou radou, pričom reaguje na potreby jednotlivých členských štátov v dôsledku efektívnejšieho prijímania a implementovania opatrení a legislatívy v oblasti životného prostredia (Wallace, Pollack, Young, 2010). Komisia je ako jediná inštitúcia EÚ oprávnená predkladať legislatívne návrhy a dohliada na správnu implementáciu právnych predpisov EÚ v členských krajinách (Fiala a kol., 2018; Wallace, Pollack, Young, 2010). Oblasť životného prostredia pokrýva Generálne riaditeľstvo pre životné prostredie (the Directorate-General for Environment - DG ENVI) spadajúce pod komisára pre životné prostredie, oceány a rybolov, ktorým je v súčasnosti Virginijus Sinkevičius. Problematike klimatických zmien sa venuje Generálne riaditeľstvo pre oblasť klímy (the Directorate-General for Climate Action- DG CLIMA), za ktorého politické vedenie je zodpovedný komisár pre Európsky ekologický dohovor Frans Timmermans.

Druhou inštitúciou je Rada Európskej únie, ktorá okrem iných združuje aj ministrov členských štátov zodpovedných za environmentálne portfólio. Rada EÚ schvaľuje spoločne s Európskym parlamentom návrhy právnych predpisov a rozhoduje taktiež o ďalších nelegislatívnych aktivitách (Fiala a kol., 2018; Wallace, Pollack, Young, 2010; Richardson, 2000). V Rade EÚ sa oblasti environmentálnej politiky venuje Rada pre životné prostredie, v skratke ENVI, ktorá zodpovedá za politiku Únie v tejto oblasti, pričom zodpovedá nielen za ochranu životného prostredia ale aj dohliada na adekvátne využívanie prírodných zdrojov v prízme ochrany zdravia ľudí. Rada pre životné

prostredie sa schádza štyrikrát za rok a svoju činnosť vykonáva na troch úrovniach, v rámci ktorých členské štáty obhajujú svoje národné záujmy v rámci pracovných skupín:

1. Pracovná skupina pre životné prostredie (Working party on the Environment)
2. Pracovná skupina pre medzinárodné otázky životného prostredia (Working party on International Environment Issues).

Slovensko rovnako ako ostatné členské štáty sú na tejto úrovni zastúpené buď expertmi zo Stáleho zastúpenia pri EÚ alebo z Ministerstva životného prostredia v závislosti od prerokovaných tém. Úroveň ministrov v tomto prípade zodpovedných za problematiku životného prostredia a zmenu klímy je poslednou a najvyššou úrovňou Rady. V praxi ministri väčšinou rozhodujú o záležitostiach už len formálne, pretože dohody bývajú dosiahnuté na nižších úrovniach. Slovensko na zasadnutiach Environmentálnej rady zastupuje minister životného prostredia SR, resp. štátni tajomníci Ministerstva životného prostredia SR.

Priority Rady pre životné prostredie sa menia počas každého polročného predsedníctva, keďže Rada je založená na rotujúcom princípe. V súčasnosti prebieha Chorvátske predsedníctvom, ktoré sa prioritne zameralo na ochranu biodiverzity, ochranu ovzdušia a vody, ale taktiež aj na oblasť klímy (eu2020.hr, 2020).

Európsky parlament zastupujúci záujmy občanov EÚ v oblasti životného prostredia vykonáva legislatívnu právomoc spoločne s Radou. Európsky parlament zohráva významnú úlohu pri tvorbe právnych predpisov v environmentálnej oblasti. Problematike životného prostredia sa venuje Výbor pre životné prostredie, verejné zdravie a bezpečnosť potravín, ktorý je spomedzi parlamentných výborov tým najväčším (Wallace, Pollack, Young, 2010; Maurer, 2003). Jeho predsedom je Francúz Pascal Canfin (Renew Europe) a Slovensko je v ňom zastúpené poslankyňou Monikou Beňovou (S&D) (europarl.europa.eu, 2020). Predposlednou inštitúciou je Európska rada, ktorá združuje hlavy štátov alebo predsedov vlád, stáleho predsedu a predsedu Komisie, ktorá určuje všeobecné politické smerovanie a priority Únie. Do inštitucionálneho rámca politiky životného prostredia sa zaraďuje taktiež aj Súdny dvor Európskej únie. Súdny dvor EÚ zohrával, a aj zohráva významnú úlohu pri stanovení legitimacy opatrení v environmentálnej politike na nadnárodnej úrovni. Dôležitú úlohu zohráva aj v prípade participácie členských štátov na daných riešeniach smerovaných z európskeho rozhodovacieho centra (Wallace, Pollack, Young, 2010).

Poslednou dôležitou inštitúciou v oblasti životného prostredia je Európska environmentálna agentúra, v skratke EEA. Bola zriadená v roku 1990 v Kodani, ako inštitúcia, ktorá vykonáva a hodnotí politiky v oblasti životného prostredia. Je zodpovedná za poskytovanie informácií o stave životného prostredia v Únii, pričom analyzuje údaje cez Európsku environmentálnu informačnú a monitorovaciu sieť (Eionet). Poskytuje spoľahlivé a relevantné informácie verejnosti a aktérom politickej scény, za účelom pomoci pri dosahovaní merateľného zlepšenia kvality životného prostredia v rámci Európy. Členstvo v EEA majú členské štáty EÚ, ale aj nečlenské štáty ako Island, Lichtenštajnsko, Nórsko, Švajčiarsko a Turecko (European Environment Agency, 2020).

3 LEGISLATÍVNE A PRAKTICKÉ UKOTVENIE EÚ LEGISLATÍVY NA SR

Základný rámec environmentálnej politiky Slovenskej republiky tvorí základný zákon štátu, teda Ústava Slovenskej republiky. V Ústave SR je zakotvené právo každého občana na „*priaznivé životné prostredie.... a na včasné a úplne informácie o jeho stave, príčinách a následkoch tohto stavu*“ (Ústava SR, 1992, Hlava II., čl. 44).

Environmentálna politika Slovenskej republiky vychádza z výsledkov konferencie OSN v Rio de Janeiro v roku 1992, ktorá bola zameraná primárne na dosiahnutie trvalo udržateľného rozvoja. V týchto intenciách sa pripravila aj Stratégia štátnej environmentálnej politiky. Uplatnenie zásad spomínaného trvalo udržateľného rozvoja sa pretavilo do Európskej dohody o pridružení SR k EÚ (Fígel, Adamiš, 2003).

Návrh prvej Stratégie, zásad a priorít environmentálnej politiky SR schválila vláda v septembri 1993 a následne aj Národná rada Slovenskej republiky. Základným princípom štátnej environmentálnej politiky je orientácia na odstránenie príčin znečisťovania ovzdušia, vôd a pôdy, tak ako aj celková politika Európskej únie. Stratégia vychádzala z vnútorných a vonkajších podmienok. Vnútorné podmienky reagovali na celkovo zhoršený stav životného prostredia ako výsledku :

- „rozsiahleho priebežného znečisťovania zložiek prírody a vnášania cudzorodých látok do potravinového reťazca,
- dlhodobej a pretrvávajúcej nešetrnej exploatacie prírodných zdrojov a hromadenia nevyužitých odpadov,
- nedomyslených zásahov do krajiny a ekosystémov v nej“(Stratégia, zásady a priority štátnej environmentálnej politiky, 1993).

Vonkajšie podmienky predstavovali chápanie stavu životného prostredia nielen v rámci Slovenskej republiky, ale aj v rámci celej Európskej únie.

Na realizáciu Stratégie bolo potrebné súhrnné zhrnutie zásad a uplatňovania štátnej environmentálnej politiky a preto došlo k prijatiu Desiatich zásad štátnej environmentálnej politiky, ktoré sú do určitej miery totožné s princípmi environmentálnej politiky Európskej únie, a to hlavne z dôvodov, že tieto zásady sú všeobecného charakteru a každá environmentálna politika ich má implementované vo svojej politike a ďalej ich vo svojej politike konkretizuje a snaží sa o ich naplnenie cez konkrétne ciele. Konkrétne sa jedná o :

1. „preferovanie preventívnych opatrení nad nápravnými, prenesenie ťažiska z odstraňovania následkov poškodzovania životného prostredia na odstraňovanie jeho príčin, čo si vyžiada zmenu prístupov vo všetkých odvetviach i zaužívaného spôsobu života spoločnosti;
2. uplatňovanie štátnej environmentálnej politiky vo všetkých odvetviach hospodárstva i v zainteresovanej terciálnej sfére a zavedenie starostlivosti o životné prostredie ako samozrejmej súčasti ich koncepcií, postupov a opatrení; štátna environmentálna politika má prierezový charakter a nemôže ostať úlohou jedného rezortu;
3. chápanie riešenia environmentálnych problémov ako riešenia ekonomických problémov spoločnosti; stav životného prostredia je odrazom ekonomiky a opačne;
4. uvedomenie, že zodpovednosť voči budúcim generáciám za životné prostredie nesie terajšia spoločnosť a neprenášanie zodpovednosti za nepriaznivý stav životného prostredia a jeho nežiaduce vplyvy len na predchádzajúce generácie; nie je len dedičstvom z dávnej alebo nedávnej minulosti, ale i prejavom súčasnosti;
5. riešenie problémov životného prostredia komplexne pri systémovom odstraňovaní synergického pôsobenia vzniknutých i vznikajúcich znečisťujúcich látok a ostatných negatívnych faktorov; napriek potrebám parciálneho riešenia problémov životného prostredia uvedomenie si ich prepojenia a závislosti v priestore a v čase, ich miesta v mozaike vytvárajúcej celkový obraz životného prostredia Slovenskej republiky;
6. uhrádzanie výdavkov spojených s odstraňovaním znečistenia alebo poškodenia životného prostredia jeho znečisťovateľom alebo poškodzovateľom;
7. pri zásahoch do životného prostredia posudzovanie ich vplyvov a dopadov na zdravie ľudí, krajinu, zložky životného prostredia a ohrozenosť organizmov, zvažovanie neoceniteľnosti hodnôt prírodného a kultúrneho dedičstva a jeho nenahradiťelnosti, vyčerpatelnosti neobnoviteľných a racionálnejšieho využívania obnoviteľných prírodných zdrojov; momentálny zisk nesmie viesť k niekoľkonásobne vyšším výdavkom v blízkej budúcnosti alebo k nenávratným stratám;
8. považovanie starostlivosti o životné prostredie za jednu zo základných podmienok zastavenia nepriaznivého trendu vývoja zdravotného stavu obyvateľstva; dôslednou prevenciou znižovanie nárokov na terapiu;
9. zavedenie prístupu k lesom ako k hlavnému ekostabilizačnému faktoru v krajine a k pôde ako k zložke životného prostredia, podmieňujúcej biologickú rôznorodosť, výživu a existenciu života; presunutie ťažiska z ochrany výmery pôdneho fondu na ochranu kvality pôdy a lesa, pričom produkčnú funkciu pôdy a lesa chápať ako súčasť ich environmentálnej funkcie;
10. uplatnenie úcty k životu, ku všetkým jeho formám a ku všetkým prírodným a kultúrnym hodnotám; ani vlastnícke právo neoprávňuje vlastníka na poškodzovanie a ničenie týchto hodnôt a na znečisťovanie životného prostredia nad mieru ustanovenú zákonmi, po stáročia nemalo a nemôže mať prioritu pred verejným právom - životné prostredie jednotlivca je súčasťou životného prostredia všetkých“(Zásady štátnej environmentálnej politiky).

Súčasťou dokumentu, či zásad environmentálnej politiky Slovenskej republiky sú štyri ciele. Konkrétne sa jedná o:

- „environmentálna politika v ochrane ovzdušia, vôd a pred rizikovými faktormi, v jadrovej bezpečnosti a odpadovom hospodárstve (environmentálnej bezpečnosti),
- environmentálna politika v ochrane prírody a krajiny, územnom rozvoji, ochrane a využívaní horninového prostredia, pôdy a lesa,
- environmentálna politika v ekonomike,
- environmentálna politika vo výchove, vzdelávaní, verejnej informovanosti, organizácii, riadení a koordinácii starostlivosti o životné prostredie“ (Zásady štátnej environmentálnej politiky).

Slovenská republika je členským štátom Európskej únie od 1.5.2004. Na to, aby sa stala členským štátom musela naplniť negotačné prístupové rokovania a splniť stanovené prístupové kapitoly. V kapitole 22 sa nachádzala oblasť životného prostredia. V súlade s predvstupovým procesom bola nevyhnutná koordinácia slovenskej environmentálnej politiky s environmentálnou politikou Európskej únie prostredníctvom vopred stanovených podmienok, tak aby sa Slovenská republika priblížila európskym štandardom. Ministerstvo životného prostredia preto muselo zosúladiť politiku životného prostredia SR s politikou EÚ, pričom tento proces si vyžiadalo množstvo negociácií. V rámci predvstupovej kapitoly o životnom prostredí bola zahrnutá legislatíva EÚ týkajúca sa ochrany ovzdušia, odpadového hospodárstva, ochrany vôd, prírody a krajiny ale aj legislatíva týkajúca sa jadrovej bezpečnosti či klimatických zmien (Fígel, Adamiš, 2003).

Medzi významné legislatívne akty, ktoré boli inkorporované do vnútroštátnej legislatívy Slovenskej republiky patria:

- „Smernica Rady Európskych spoločenstiev č. 92/43/EHS o ochrane biotopov, voľne žijúcich živočíchov a voľne rastúcich rastlín,
- Smernica Rady 94/63/ES o riadení emisií VOC zo skladovania benzínu a jeho distribúcie z terminálov na čerpace stanice,
- Smernica Rady č. 94/67/ES o spaľovaní nebezpečného odpadu,
- Smernica Rady č. 91/271/ES o čistení komunálnych odpadových vôd,
- Smernica Rady č. 76/464/ES o znečisťovaní spôsobenom určitými nebezpečnými látkami vypúšťanými do vodného prostredia,
- Smernica Rady Európskych spoločenstiev č. 79/409/EHS o ochrane voľne žijúcich vtákov,
- Smernica Rady č. 96/61/ES o integrovanej prevencii a kontrole znečistenia,
- Smernica Rady č. 88/609/ES o obmedzení emisií určitých znečisťujúcich látok z veľkých spaľovacích zariadení do ovzdušia,
- Smernica Rady 94/62/ES o obaloch a odpade z obalov“ (Ministerstvo životného prostredia SR, 2020).

V prístupovom procese boli inkorporované do vnútroštátnej legislatívy pomerne staršie znenia zákonov EÚ, ktoré v určitej miere prispeli k aktualizácii zákonov o environmentálnej politike na Slovensku. Napriek vyššie uvedeným skutočnostiam, environmentálna politika je dynamická a neustále sa vyvíjajúca a z toho dôvodu došlo k transpozícii ďalších legislatívnych návrhov EÚ do vnútroštátnej legislatívy. Uvádzame najvýznamnejšie z nich:

- „Smernica Rady 1999/31/ES o skládkach odpadov,
- Smernica EP a Rady 2000/53/ES o vozidlách po dobe životnosti,
- Smernica EP a Rady 2006/66/ES o batériách a akumulátoroch a použitých batériách a akumulátoroch,
- Smernica EP a Rady 2012/19/EÚ o odpade z elektrických a elektronických zariadení,
- Smernica 2008/50/ES o kvalite ovzdušia;
- Smernica 2016/2284 o znížení národných emisií určitých látok znečisťujúcich ovzdušie;
- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 715/2007 o typovom schvaľovaní motorových vozidiel so zreteľom na emisie ľahkých osobných a úžitkových vozidiel (Euro 5 a Euro 6) a o prístupe k informáciám o opravách a údržbe vozidiel,
- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 595/2009 o typovom schvaľovaní motorových vozidiel a motorov s ohľadom na emisie z ťažkých úžitkových vozidiel (Euro VI) a o prístupe k informáciám o oprave a údržbe vozidiel“ (Ministerstvo životného prostredia SR, 2020)

Posledným a zároveň aj aktuálnym dokumentom prijatým na Slovensku, je dokument s názvom Zelenšie Slovensko- Stratégia environmentálnej politiky Slovenskej republiky do roku 2030. Stratégia uvádza aktualizované priority a ciele slovenskej environmentálnej politiky vychádzajúc z

medzinárodných a európskych strategických dokumentov, primárne však z Agendy 2030, ktorá bola prijatá na pôde Organizácie Spojených národov. V podstate daný dokument opakuje dané ciele a priority, avšak významnou zmenou je vypracovanie samostatného cieľa ohľadne zeleného hospodárstva. Už nie je primárnou len ochrana klímy, ovzdušia, vôd a pôdy, ale taktiež aj vybudovanie zeleného hospodárstva s využívaním ekologickej energie (Zelenšie Slovensko- Stratégia environmentálnej politiky Slovenskej republiky do roku 2030, 2019).

Tieto zásady a ciele environmentálnej politiky SR sú všeobecného charakteru a v podstate dochádza k neustálej aktualizácii daných cieľov, či ciest k dosiahnutiu daných cieľov. To sa odvíja aj od implementácie environmentálnej politiky z európskej úrovne do vnútroštátnej úrovne, respektíve legislatívy. Taktiež prijatím jednotlivých legislatívnych aktov sa konkretizujú dané oblasti politiky životného prostredia a poukazujú na snahu o naplnenie stanovených cieľov, nielen vyplývajúcich z národnej legislatívy ale aj z európskej legislatívy. Oblasť životného prostredia spadá pod zdieľané kompetencie, čo znamená že na vytváraní legislatívy sa podieľajú tak členské štáty ako aj Európska únia. V tomto prípade sa dá hovoriť o istej forme europeizácii, respektíve pozitívnej integrácii (Knill, Lehmkuhl, 1999). Cieľom pozitívnej integrácie je „*harmonizácia vnútroštátnych predpisov tým, že výslovne predpisuje konkrétny model regulácie*“ (Knill, Lehmkuhl, 1999, s.4). Európska únia predpíše konkrétny model prostredníctvom legislatívnych aktov a členské štáty sú povinné inkorporovať túto legislatívu do svojej vnútroštátnej legislatívy a prispôsobiť dosahovanie týchto cieľov svojimi prostriedkami.

3.1 Inštitucionálne zabezpečenie environmentálnej politiky na Slovensku

Primárnu úlohu v inštitucionálnom zabezpečení environmentálnej politiky na Slovensku má Ministerstvo životného prostredia SR, respektíve štátna správa. Nasleduje samospráva, kontrolné orgány, občianske združenia či rôzne mimovládne organizácie, ktoré sa touto problematikou zaoberajú. Centrálné orgány štátnej správy predstavujú dôležitú funkciu predovšetkým z aspektu koordinácie environmentálnej politiky, ale taktiež aj riadia systém životného prostredia na Slovensku. Samozrejme, okrem Ministerstva životného prostredia sa na riadení danej oblasti spolupodieľajú aj Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR, Ministerstvo hospodárstva, Ministerstvo vnútra, Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu SR, ale aj Ministerstvo zdravotníctva. Nemožno však tvrdiť, že touto oblasťou sa nezaoberajú aj ostatné zložky ústrednej štátnej správy. Ministerstvo životného prostredia spolupracuje s Ministerstvom pôdohospodárstva a vidieka v oblasti hospodárenia s pôdou a ochrany lesného hospodárstva, s ministerstvom dopravy v oblasti opatrení na udržateľnú a čistú dopravu. S Ministerstvom hospodárstva spolupracuje v oblasti obehového hospodárstva, energie, zmeny klímy či ovzdušia. Ministerstvo školstva v tejto oblasti vedie environmentálnu výchovu a vzdelávanie. Pri ochrane zdravia obyvateľstva zase spolupracuje s Ministerstvom zdravotníctva (Zelenšie Slovensko- Stratégia environmentálnej politiky Slovenskej republiky do roku 2030, 2019).

Praktický výkon tejto politiky vykonávajú miestne orgány štátnej správy, ktoré sa podieľajú aj na rozhodovaní či kontrole politiky životného prostredia. V tejto oblasti bol prenesený výkon v niektorých oblastiach životného prostredia na vyššie územné celky a obce. Konkrétne sa jedná o územné plánovanie, odpadové hospodárstvo, starostlivosť o zeleň, ale aj komplexná ochrana životného prostredia v rámci daných obcí (Lubyová, 2016). Na rozvoji ochrany životného prostredia sa podieľajú rôzne mimovládne organizácie a občianske združenia. Jedným z kontrolných orgánov v rámci Slovenska je Slovenská inšpekcia životného prostredia, ktorá rieši priestupky spojené s poškodzovaním životného prostredia (Slovenská inšpekcia životného prostredia, 2020).

Súčasný vývoj a stav politiky životného prostredia na Slovensku nie je dostatočný, pretože samotné Ministerstvo životného prostredia má slabý dosah. Problémom je aj neefektívne čerpanie eurofondov v tejto oblasti, keďže väčšina projektov je viazaných na finančné prostriedky z eurofondov. Napriek tomu, že slovenská politika životného prostredia deklaruje priority ochrany životného prostredia vo viacerých dokumentoch, reálne však pretrvávajú rôzne staré ohrozenia a pribúdajú nové výzvy, najmä čo sa týka ochrany klímy v dôsledku klimatických zmien vo svete. Jedinou zárukou sú v tomto smere záväzky vyplývajúce z členstva v Európskej únii a záväznosť medzinárodných dohovorov.

4 VPLYV ENVIRONMENTÁLNEJ POLITIKY EÚ A AKTUÁLNY STAV ENVIRONMENTÁLNEJ POLITIKY SR

Vstupom Slovenska do Európskej únie a následnej inkorporácie európskej legislatívy do vnútroštátnej, vznikli značné finančné náklady. Tieto náklady boli pokryté finančnými prostriedkami v rámci predvstupových programov PHARE, SAPARD a ISPA, najmä aj z dôvodu posilnenia administratívnych kapacít v tejto oblasti. V súčasnosti sa finančné náklady pokrývajú prostredníctvom eurofondov.

Doposiaľ finančne najnáročnejšou oblasťou, bola oblasť odpadového hospodárstva a oblasť ochrany vôd. Slovenská republika sa od svojho vstupu do EÚ pri financovaní opierala o finančné prostriedky poskytnuté od Európskej únie. Vďaka tejto finančnej pomoci, došlo k realizácii rôznych projektov na zvýšenie energetickej efektívnosti, či odstránenie nedostatkov v rámci ochrany životného prostredia.

V rámci čerpania eurofondov bola ochrana životného prostredia daná ako priorita a preto aj najväčší podiel finančných prostriedkov alokovaných pre Slovenskú republiku v rámci kohéznej politiky je v Operačnom programe životné prostredie. Operačný program Životné prostredie je programovým dokumentom Slovenskej republiky pre čerpanie finančnej pomoci z fondov Európskej únie, primárne určený pre sektor životného prostredia a stanovený vždy na dané obdobie jednotlivých vlád. Uvedený operačný program je financovaný z Európskeho fondu regionálneho rozvoja a Kohézneho fondu.

Doposiaľ posledným programovým dokumentom na čerpanie finančnej pomoci zo štrukturálnych fondov je Operačný program Kvalita životného prostredia na obdobie 2014- 2020. Základným východiskom operačného programu sú priority zadefinované v dokumente Európa 2020, teda stratégie na „*zabezpečenie inteligentného, udržateľného a inkluzívneho rastu*“ (Stratégia Európa 2020) a z tzv. environmentálnych acquis. Hlavnými prioritami operačného programu sú dosiahnutie environmentálne udržateľného využívania zložiek životného prostredia, efektívnejšie využívanie prírodných a energetických zdrojov, podpora udržateľného využívania energetických zdrojov, podpora ekologických technológií a inovácií a v neposlednom rade zabezpečenie vhodných podmienok pre život obyvateľov a hospodárske aktivity (OP KŽP, 2014). V dokumente je taktiež uvedené, že jeho globálnym cieľom je „*podporiť udržateľné a efektívne využívanie prírodných zdrojov, zabezpečujúce ochranu životného prostredia, aktívnu adaptáciu na zmenu klímy a podporu energeticky efektívneho nízkouhlíkového hospodárstva*“ (OP KŽP, 2014, s.7).

Na naplnenie uvedených cieľov boli vyčlenené samozrejme finančné prostriedky a je potrebné zhodnotiť, že časť financií alokovaných z eurofondov je využívaná efektívne a adekvátne. Prostredníctvom týchto finančných prostriedkov sa nepochybne podarilo skvalitniť životné prostredie a najmä zefektívniť nástroje na jeho ochranu. Je však otázke, či samotné čerpanie eurofondov je dostatočne efektívne, pretože proces je príliš zložitý a taktiež je potrebné čerpanie eurofondov urobiť transparentnejším a otvorenejším pre žiadateľov.

ZÁVER

Slovenská republika je členským štátom Európskej únie z čoho jej vyplýva nielen povinnosť inkorporovať európsku legislatívu do vnútroštátneho práva, ale zároveň aj plnenie povinností vyplývajúcich z týchto záväzkov. Z toho dôvodu sú viditeľné zmeny nielen v legislatíve, ale aj v prípade inovatívnych postupov v oblasti environmentálnej politiky Slovenskej republiky.

Keďže environmentálna politika je pomerne mladou a dynamickou politikou, dochádza v tejto oblasti k neustálym zmenám. Táto oblasť politiky sa neustále prispôbuje novým výzvam v oblasti ochrany životného prostredia a taktiež aj novým klimatickým hrozbám. V tomto smere je pre Slovensko významným aj čerpanie eurofondov prostredníctvom operačných programov. Inštitucionálne zabezpečenie oblasti životného prostredia je primárne v rukách Ministerstva životného prostredia, ktoré spolupracuje aj s ostatnými zložkami ústrednej štátnej správy, pričom významnú úlohu tu zohrávajú aj samosprávy, na ktoré je prenesený výkon štátnej správy.

Cieľom príspevku bolo sumarizovať to, ako Európska únia vníma environpolitiku a jej budúcnosť s aplikáciou na prax na Slovensku. Príspevok poukázal nielen na vývoj environmentálnej politiky na európskej úrovni, ale taktiež aj na vývoj v slovenských podmienkach. Ako je viditeľné, práve prax na

Slovensku vychádza z európskej legislatívy a dokáže sa flexibilne prispôsobiť vývoju nielen v právnych medziach, ale aj v medziach súčasného vývoja a ochrany životného prostredia. Avšak pre dôslednejšie absorbovanie praktickej roviny aplikácie environmentálnej politiky je potrebný hlbkový rozbor daných skutočností, čo nebolo cieľom tohto príspevku. Príspevok predstavuje kvalitatívnu rovinu vývoja nielen európskej environmentálnej politiky, ale aj slovenskej environmentálnej politiky a ich inštitucionálne zabezpečenie.

POUŽITÁ LITERATÚRA

- CHORVÁTSKE PREDSEDNÍSTVO V RADE EÚ. In eu2020.hr [online]. 2020. [cit.2020-03-25]. Dostupné na internete: <<https://eu2020.hr/>>.
- DRULÁK, P. 2008. *Jak zkoumat politiku: kvalitativní metodologie v politologii a mezinárodních vztazích*. 1. vyd. Praha: Portál, 2008. 256 s. ISBN 978-80-7367-385-7.
- ENVIROMENTÁLNY AKČNÝ PLÁN, 2013. [online]. 2013. [cit. 2020-03-19]. Dostupné na internete: <<https://www.enviroportal.sk/rastlinstvo-a-zivocisstvo/7-environmentalny-akcny-program>>.
- ENVIROMENTÁLNY AKČNÝ PLÁN, 2019. [online]. 2019. [cit. 2020-03-19]. Dostupné na internete: <<https://www.consilium.europa.eu/sk/press/press-releases/2019/10/04/8th-environmental-action-programme-council-adopts-conclusions/>>.
- EUROPEAN ENVIROMENT AGENCY, 2020. [online]. 2020. [cit.2020-03-25]. Dostupné na internete: <<https://www.eea.europa.eu/>>.
- EURÓPSKY PARLAMENT, 2020. [online]. 2020. [cit.2020-03-25]. Dostupné na internete: <<https://www.europarl.europa.eu/committees/en/home>>.
- FIALA, P., KRUTÍLEK, O., PITROVÁ, M. 2018. *Evropská únie*. 3. vyd. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2018. 990s. ISBN 978-80-7325-450-6.
- FÍGEL, J.- ADAMIŠ, M. 2003. *Slovensko na ceste do Európskej únie. Kapitoly a súvislosti*. Bratislava: Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku, 2003. 205s. ISBN 80- 968148-4-2.
- JEDNOTNÝ EURÓPSKY AKT, 1987. [online]. 1987. [cit.2020-03-15]. Dostupné na internete: <<https://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/EU/Doc/jednotny-europsky-akt.pdf>>.
- KNILL, CH.- LEHMKUHL, D. 1999. How Europe Matters. Different Mechanism of Europeanization [online]. In *European Integration Online Papers*. r.3, č.7 , s. 1-24. [cit.2020-30-03]. Dostupné na internete: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=302746>.
- LISABONSKÁ ZMLUVA, 2007. *Protokol č. 9 o úlohe národných parlamentov v Európskej únii*. 2007. ISSN 1725-5236.
- LUBYOVÁ, M.- FILČÁK, R. 2016. *Globálne megatrendy: Hodnotenie a výzvy z pohľadu Slovenskej republiky*. Bratislava: Centrum sociálnych a psychologických vied SA. 268s. ISBN 978-80-970850-2-5.
- MAASTRICHTSKÁ ZMLUVA – ZMLUVA O EURÓPSKEJ ÚNII. 1992. [cit. 2018- 09-10]. Dostupné na internete: <<https://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/EU/Doc/maastrichtska-zmluva.pdf>>.
- MAURER, A. 2003. The Legislative Powers and Impact of the European Parliament.[online]. In *Journal of Common Market Studies*. ISSN 1468-5965r.41, č.2, s. 227-247. Dostupné na internete: <<https://onlinelibrary.wiley.com/toc/14685965/2003/41/2>>.
- MINISTERSTVO ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA SR, 2020. [online]. 2020. [cit. 2020- 03-09]. Dostupné na internete: <<https://www.minzp.sk/ministerstvo/>>.
- OP KVALITA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA NA OBDOBIE 2014- 2020, 2019. [online]. 2019. [cit. 2020- 03-09]. Dostupné na internete: <<https://www.op-kzp.sk/wp-content/uploads/2020/02/OP-KZP-vz-10.1sk-1.pdf>>.
- RICHARDSON, J.J. 2000. Government, Interest Groups and Policy Change. [online]. In *Political Studies*, ISSN 0032-3217r.48, č.5, s. 1006-1026. Dostupné na internete: <<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1111/1467-9248.00292>>.
- RÍMSKE ZMLUVY, 1957. [online]. 1957. [cit. 2020-02-11]. Dostupné na internete: <<https://www.nrsr.sk/web/Static/sk-SK/EU/Doc/zmluva-o-euratome.pdf>>.
- SLOVENSKÁ INŠPEKCIA ŽIVOTNÉHO PROSTREDIA, 2020. [online]. 2020. [cit. 2020-03-25]. Dostupné na internete:< <https://www.sizp.sk/>>.

- STRATÉGIA EURÓPA 2020, 2010. [online]. 2010. [cit. 2020-03-25]. Dostupné na internete: <<https://www.eu2020.gov.sk/strategia-europa-2020/>>.
- STRATÉGIA, ZÁSADY A PRIORITY ŠTÁTNEJ ENVIROMENTÁLNEJ POLITIKY, 2020. [online]. 2020. [cit. 2020-03-19]. Dostupné na internete: <<https://www.minzp.sk/strategicke-dokumenty/strategia-zasady-priority-statnej-environmentalnej-politiky.html>>.
- SWANN, D. 1996. *European Economic Integration*. Cheltenham: Edward Elgar. 208s. ISBN 1852787341.
- TOMŠÍK, K. 2009. *Vývoj a perspektivy evropského venkova*. Praha: Wolters Kluwer, 2009. 208s. ISBN 978-80-7357-495-6.
- ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY. 1992. [online]. 1992. [cit. 2020-03-19]. Dostupné na internete: <<https://archiv.vlada.gov.sk/old.uv/8576/ustava-slovenskej-republiky8786.html?menu=1280>>.
- VYBÍRALOVÁ, J.- FUZYOVÁ, Ľ.- POLAČKO, V. 2008. *Tvorba a ochrana životného prostredia*. Bratislava: Ekonóm, 2008. 233s. ISBN 9788022526395.
- WALLACE, H., POLLACK, M., YOUNG, A. 2010. *Policy – Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2010. 597s. ISBN 978-0-19-954482-0.
- ZELENŠIE SLOVENSKO, 2020. *Zelenšie Slovensko - Stratégia Environmentálnej politiky Slovenskej republiky do roku 2030 (Envirostratégia 2030), 2019*. [online]. 2020. [cit. 2020-03-19]. Dostupné na internete: <<https://www.enviroportal.sk/environmentalne-temy/zlozky-zp/rastlinstvo-a-zivocisstvo/dokumenty?>>>.

PUBLICY 2020 I. – 30 rokov verejnej správy

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie

Editori: Doc. PhDr. Peter Horváth, PhD.
PhDr. Ján Machyniak, PhD.

Vydavateľ: Fakulta sociálnych vied
Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave

Rok vydania: 2020

Rozsah strán: 237

Náklad: 100 ks

Vydanie: Prvé

ISBN 978-80-572-0089-5