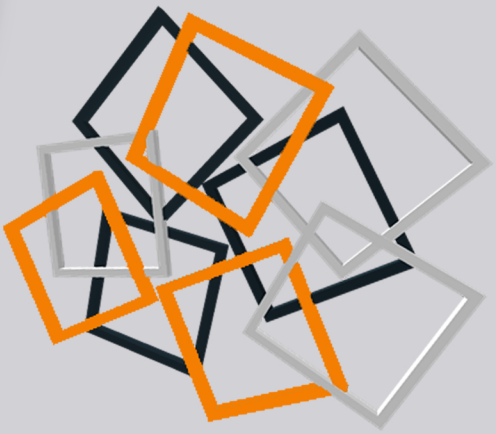


PUBLICY 2019

Ivana Butoracová Šindleryová - Bystrík Šramel (ed.)

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie

9. máj 2019

Trnava 2019

Fakulta sociálnych vied
Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave
Slovenská spoločnosť pre verejnú správu pri SAV
Občianske združenie FSV UCM v Trnave

PUBLICY 2019

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie

9. máj 2019

Trnava 2019

PUBLICY 2019

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie

Editori:
doc. Ing. Ivana Butoracová Šindleryová, PhD.
JUDr. Bystrík Šramel, PhD.

Recenzenti:
prof. Ing. Václav Vybíhal, CSc.
doc. JUDr. et PhDr. mult. Libor Klimek, PhD.

Technický a grafický editor:
Mgr. Barbora Blašková

Návrh obálky:
Mgr. Barbora Blašková

Prvé vydanie 2019

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

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

© 2019 Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave

ISBN 978-80-572-0016-1

OBSAH

ÚVOD 5

KAREL KLÍMA
O SOUŽITÍ ÚSTAVNOSTI S POLITIKOU, ANEB FAKTICKÁ ÚSTAVA A MODIFIKACE DĚLBY MOCI 6

IGOR PALÚŠ – MÁRIA HENCOVSKÁ
VOĽBY STAROSTU OBCE – AKCEPTOVATEĽNÁ PRÁVNA ÚPRAVA ALEBO HĽADANIE MOŽNÝCH RIEŠENÍ? 15

JÁN LIĎÁK
MEDZINÁRODNÁ MIGRÁCIA A PROBLÉMY VEREJNEJ SPRÁVY 30

MARCEL LINCÉNYI - JAROSLAV ČÁRSKY
PREZIDENTSKÉ VOĽBY 2019 A POLITICKÁ KAMPAŇ 38

JANA PLICHTOVÁ - ANNA ŠESTÁKOVÁ
DISKURZÍVNA ANALÝZA PREDVOLEBNEJ DISKUSIE KANDIDÁTOV NA PREZIDENTA SR Z HĽADISKA PRINCÍPOV DELIBERATÍVNEJ ETIKY 46

PETER JUZA
DEMOKRACIA BEZ PRÍVLASTKOV A BEZ DEFINITÍVY 61

NATALIYA MARADYK
POLITICKÉ ELITY V PODMIENKACH DEMOKRACIE A ICH ATRIBÚTY V POSTKOMUNISTICKOM PRIESTORE 69

RICHARD BRIX
REFLEXIE K PARTICIPATÍVNEMU ROZPOČTU 75

LUKÁŠ CÍBIK
FINANČNÉ TRENDY V ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVE NA SLOVENSKU 82

MARTIN DAŠKO
ENVIRONMENTÁLNE POLITIKY SAMOSPRÁV A ICH VÝSKUM NA SLOVENSKU 91

VERONIKA DŽATKOVÁ
AKTÍVNE OBČIANSTVO A JEHO VPLYV NA SOCIÁLNU ZMENU 100

ANDREJ KÓŇA
MÔŽE OBMEDZENIE POČTU MANDÁTOV RIADIACICH FUNKCIONÁROV VYSOKÝCH ŠKÔL POMÔCŤ K LEPŠIEMU MANAŽMENTU TÝCHTO INŠTITÚCIÍ?..... 107

ONDREJ MITAĽ
OTVORENOSŤ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY: DOPADY POUŽÍVANIA INFORMAČNÝCH TECHNOLÓGIÍ.....124

PETRA HIRTLOVÁ
PREZIDENTSKÉ VOĽBY A ČESKÁ REPUBLIKA.....135

VLADIMÍR KOVÁČIK
PREZIDENTSKÉ VOĽBY 2019 V SR V KONTEXTE VÝVOJA POLITICKEJ MAPY OD PREZIDENTSKÝCH VOLIEB V ROKU 2014 143

JÁN MACHYNIAK
ÚLOHA PREZIDENTA V PARLAMENTNEJ FORME VLÁDY.....155

MATÚŠ MELUŠ
PREZIDENTSKÝ MANDÁT ANDREJA KISKU – POSUN OD PARLAMENTARIZMU K PREZIDENCIALIZMU? 164

DALIBOR MIKUŠ
POLITICKÁ DIFERENCIÁCIA NA SLOVENSKU Z POHĽADU VOLEBNEJ GEOGRAFIE – ŠPECIFIKUM TRNAVSKÉHO KRAJA V PREZIDENTSKÝCH VOĽBÁCH.....174

GABRIEL SZÉKELY – ANNA POLAČKOVÁ
VNÍMANIE MIGRÁCIE A DOPADOV CEZHRANIČNEJ SPOLUPRÁCE MEDZI SLOVENSKOM A UKRAJINOU Z POHĽADU REGIONÁLNYCH A MIESTNYCH AKTÉROV VEREJNEJ SPRÁVY NA SLOVENSKU A UKRAJINE 187

MARTIN ŠVIKRUHA
REGIONÁLNA SAMOSPRÁVA NA SLOVENSKU Z POHĽADU VOLEBNEJ ÚČASTI V REGIONÁLNYCH VOĽBÁCH 217

SIMONA KOVÁČOVÁ
KONTRAPRODUKTÍVNE SPRÁVANIE OBLIGATORNÝCH ORGÁNOV MIESTNEJ SAMOSPRÁVY.....228

RASTISLAV KRÁĽ
TRENDY LEGISLATÍVNEHO POSILŇOVANIA KOMPETENCIÍ STAROSTU OBCE V PODMIENKACH SLOVENSKEJ VEREJNEJ SPRÁVY 234

VLADIMÍRA ŽOFČINOVÁ
VYBRANÉ TERMINOLOGICKO – INTERPRETAČNÉ PROBLÉMY V PRÁVNEJ REGULÁCII OBECNEJ SAMOSPRÁVY 241

ÚVOD

Cieľom medzinárodnej vedeckej konferencie PUBLICY 2019 bolo zareagovať na najnovšie trendy v oblasti verejnej správy od najvyššej až po najnižšiu úroveň spravovania vecí verejných. V uplynulom období sme boli aktérmi komunálnych volieb, ktoré priniesli ústup tradičných politických strán v systéme riadenia našich obcí a miest. Neotvorilo mnoho rozporuplných faktorov vrátane smutno-úsmevných káuz (obecné zasadnutie v obci Fekišovce) obecnú rozpravu o schopnosti najmä najmenších obcí v Slovenskej republike efektívne spravovať svoj vlastný chod a rozvoj? Následne sme sa stali aktérmi pomerne netradičnej prezidentskej kampane, na konci ktorej Slovensko predstavilo prvú ženu – prezidentku. Priebežne sledujeme mnohopočetné diskusie k vyvstávajúcim otázkam z oblasti súdnictva. Neprináša však kreovanie ústavného súdu paradoxne viac nových otázok než zmysluplných kvalifikovaných odpovedí? Parlament by mal v demokratickej spoločnosti predstavovať miesto, kde politická kultúra zosobňuje vrcholový štatút fair – play a demokracie. Politická kultúra v našej krajine je výrazne rozvetvená, dostáva zásadné údery. Badáme vôbec ešte snahu o akési zlepšenie celkového stavu politického diania a fair-play na politickej scéne v snahe o zabezpečenie čo najvyššej dostupnej kvality života každého člena spoločnosti? Na tieto i mnohé ďalšie otázniky sa pokúšame nájsť odpoveď v kontexte odbornej a vedeckej rozpravy, prezentácií vlastného poznania na základe výskumných projektov realizovaných na národnej i nadnárodnej úrovni.

Predložená publikácia sa zaoberá tematicky štyrmi kľúčovými oblasťami. Prvou je otázka tematiky komunálnych volieb 2018 so špecifickým dôrazom na nové trendy v riadení samospráv. Druhou oblasťou záujmu sú prezidentské voľby 2019 a ich charakteristické prvky, súvisiace javy a externality. Nadväzujúc na túto oblasť skúmania, treťou témou je postavenie a právomoc najvyšších ústavných činiteľov v systéme verejnej správy, s osobitým venovaním sa problematike postu prezidenta, postavenia parlamentu a vlády ako aj otázke formovania sa ústavného súdu. Problematiku otázok uzatvára štvrtá kľúčová oblasť poznania, a to celková koncepcia a dynamika vývoja verejnej správy v Slovenskej republike, zohľadňujúc aktuálne trendy a výzvy. Predložená publikácia nemá tendenciu stať sa odpoveďou na vyvstávajúce otázky, jej cieľom je reagovať na situáciu, prispieť k poznaniu problému, nájsť možné konštruktívne riešenia, otvoriť inšpiratívnu diskusiu.

O SOUŽITÍ ÚSTAVNOSTI S POLITIKOU, ANEB FAKTICKÁ ÚSTAVA A MODIFIKACE DĚLBY MOCI

Prof. et doc. (mult.) JUDr. Karel Klíma, CSc., dr. hab.

Abstract

Actual constitutional systems s.c. post socialist countries as a Czech Republic are presenting a special constitutional construct of the parliamentary form of executive power. In the relation to the experience of "western" democracies this constitutional model is connected with the system of the competitive democracy. In this relation we can constate some modification of the concept of separation of the powers, moderated by the system of political parties. In this "cohabitation" sui generis is to reflecting some confrontation of the judicial power and the legislative power, which is political connected with the executive power. As a principal question of this presentation we can to propose: is it this development as a logical evolution of the constitutional democracy or more as a some deformation of this one.

KEY WORDS: *the parliamentary form of the executive power, the competitive democracy, the separation of the powers, system of the political parties, a moderated constitutional democracy, a deformation of the constitutional democracy.*

ÚVOD

Současné ústavní systémy zemí, které založily svůj ústavní systém jako systém demokratický, představují ústavní konstrukci v podobě různých verzí parlamentní formy vlády. Po západoevropském vzoru se tak jedná o určité soužití politiky s ústavností v prostředí soutěžní demokracie. V průběhu zhruba třiceti let tak dochází k určité faktické modifikaci ústavní dělby moci, kdy faktickou ústavu formátují povolební uskupení politických stran a jejich funkcionářů. Otázka tak může znít, zda-li jde o přirozenou a přípustnou modifikaci ústavní demokracie založené na dělbě moci nebo systémy dospěly k verzi již spíše politicky deformované ústavnosti.

1 AKTUÁLNÍ ÚSTAVNÍ CHARAKTER ZASTUPITELSKÉ DEMOKRACIE

Ústavní systémy zemí Střední a Východní Evropy představují zvláštní „laboratoře" novodobého vývoje ústavních systémů současného politického pluralismu. Před "zeměmi Střední a Východní Evropy"[1] stály po rozvratu politicko totalitárních systémů typu vládnoucí jedné strany komunistického programu zcela zásadní úkoly rekonstrukce veřejnoprávní moci. Tato rekonstrukce přitom apriorně byla založena na konstitucionalizaci systému, čili založení, zřízení či změna veřejné moci na základě (klasických) ústavních pravidel. Vzhledem k tomu, že řada z těchto ústavních systémů měla historické zkušenosti z politickou a ústavní demokracií (například předválečné Československo, Polsko, Lotyšsko), ale i zkušenosti z prosazení a aplikace některých demokratických prvků i v rámci předchozího režimu, ale také erudované ústavněprávní odborníky,[2] přineslo rekonstituční úsilí výsledek v podobě osobitých modelů ústavnosti .

Klíčovou otázkou konstitucionalizace bylo přitom založit kontrukční ústavní model dělby ústavní moci v systému politické pluralitní demokracie, která je založena na soutěži politických stran. "Psaná" ústava je však vždy architekturou moci, tedy "náčrtem modelu", pravidly, která uvádějí v život subjekty politické demokracie. Její faktická podoba pak může představovat jiný "obraz" než podoba v ústavě ztvárněná. Je tak účelné zjišťovat i předvídat zákonitosti tohoto vývoje, neboť právě systémy, k nimž směřuje obsah tohoto článku, významným způsobem obohatily zkušenosti i koncepci současného (moderního) ústavního práva srovnávacího.

Klasická politická deklaratorní konstatování o tom, že "lid je zdrojem moci a uplatňuje ji prostřednictvím volených zástupců" má sice zásadní význam, ale neukazuje na způsob provedení této zásady.[3] Navíc, ústavní základ vytváří typ dělby moci přímou personální delegaci koncentruje zpravidla do parlamentního sboru (ponechme stranou ústavní praxi přímé volby prezidentů, soudců, starostů, guvernérů nebo šerifů). Postupným historickým vývojem pak řečená zásada byla propracována do koncepce zastupitelské demokracie, kdy ústava určuje pro realizaci moci organizační prostor, který postupně nabyl reálnou podobu určitého politického systému. A právě politický systém založený na pluralitním stranickém systému ústavu v její mocenské podobě uvádí v život. Faktická ústavní podoba dělby moci tak nabývá určitou konstrukci, která se v obecné ústavněprávní teorii označuje jako "parlamentní forma vlády".

[1] Autor se sice s tímto "regionálním" označením bývalých tzv. socialistických či dokonce quazikomunistických zemí (které, jak známo i na základě deklarací tehdejších programů pouze "budovaly rozvinutou socialistickou společnlost") již neidentifikuje s sám tento orientační termín považuje již delší dobu za značně archaický, k tomu viz blíže pojednání: Obnova demokracie v postsocialistických zemích, in: KLÍMA,K. O právu ústavním. Praha: Wolters Kluwer, 2012, str. 238 a násl.

[2] Autor takto připomíná úsilí polské, jugoslávské, srbské, československé, slovinské, maďarské, apod. ústavněprávní vědy o její integraci nejen personální do v roce 1981 vzniknuvší Mezinárodní asociace ústavního práva (která ostatně vznikla v Bělehradě, kde v roce 1983 byl i její I.Světový kongres).

[3] Když k tomu text článku 2 Ústavy České republiky ještě uvádí ".....prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní", je podstata reprezentace zejména ve vztahu k moci soudní ještě méně srozumitelná, viz k tomu blíže in: KLÍMA, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, str. 56 a následující.

2 ÚSTAVNÍ PROSTŘEDÍ A POLITICKÉ STRANY

Zasadíme-li ústavní realitu "zemí Střední a Východní Evropy", pak tyto země v zásadě po roce 1990 představují určitý typ parlamentní formy vlády,[4] což je víceméně realita evropského politicko ústavního prostoru. Politický systém je takto založen na soutěžní volební demokracii státem uznaných (akceptovaných fakticky nebo dokonce povinně dle zákona registrovaných) politických stran.[5] Ústavní prostředí těmto stranám určuje prostor volebními zákony a zcela ponechává na volnosti těchto stran tvořit programy i způsoby, jakými budou ovlivňovat voliče, aby získaly jejich hlasy.

Faktická ústavní demokracie je tedy v dnešní době závislá na realitě stranicko politického systému a strany veřejnoprávní (zejména ústvněprávní) akceptací získaly exkluzivitu státotvornosti.[6] Tento faktický politický vývoj s jeho počátky v americké a anglické společnosti již v první polovině 19. století pak v situaci "psaných" evropsko kontinentálních systémů nabyl podoby zákonného uznání politických stran a také případné exkluzivity jejich kandidátních listin pro parlamentní volby.[7]

Ústava je statickým regulátorem společenského života a nemůže takto určit více, než jsou zásady organizace a činnosti veřejné moci v koncepci a podobě "zastupování lidu". Systém politických stran pak dotváří mocenský model ústavy ve faktické podobě činitele, který ji uvádí v život po stránce personální (volby a složení zastupitelských sborů) a obsahové (programy politických stran jako základ státní politiky zákonodárné regulace i prováděcí činnosti výkonné moci). Politické strany takto přinesly nezastupitelný integrační efekt, spočívající: ve formulaci zájmů a cílů pro jednotlivé oblasti společenského života, ve výběru osob k obsazování orgánů veřejné moci, a i v přímé realizaci politických záměrů prostřednictvím ústavních funkcí. Politické strany jsou takto strukturní součástí ústavního prostředí, a to jako hlavní činitel faktické ústavnosti, a tudíž i zastupitelské soustavy v její reaálné funkční aktivitě.

Ústavní právo se s fenomenem existence a činnosti politických stran teoreticky vypořádává až tak od 60. let 20. století. To souviselo se skutečností, že "ústavodárce" předtím neupravoval jejich roli, politika byla prostě oddělována od ústavnosti. Cesta ústavněprávního uznání tak postupovala cestou zákonodárnou, neboli legalizací činnosti politických stran na základě zvláštních zákonů: ve Švédsku, v SRN, ve Frnacii (1969), v Itálii (1974), v Rakousku (1975), v Portugalsku (1976), ve Španělsku (1978).[8] Tuto koncepci také převzaly země "postsocialistické", napřklad v ČSFR hned začátkem roku 1990. I tak soudíme, že ústavní systémy spíše podléhaly tlaku politické reality než koncepčnímu vysvětlení integrační role politických stran v liberální (resp. zastupitelské) demokracii. Na deficit teoretické

[4] B. Banaszak v tom smyslu používá pojem "vládní systémy" (systemy rzadów), srov. In: Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych. 2. wydanie. Warszawa: Wolters Kluwer, 2007, str. 342 a následující.

[5] Zákonný požadavek registrace politické strany je například známý z České republiky i s potřebnou přiloženou peticí nejméně 1000 podepsaných voličů.

[6] M. Gulczynski v tom smyslu píše o tzv. státoprávní institucionalizaci, in: Konstytucja i wladza we współczesnym świecie. Warszawa 2002, str. 55.

[7] Tak například zákon o volbách do Parlamentu České republiky určuje exkluzivitu politických stran pro volby do Poslanecké sněmovny, přičemž politické strany takto registrují svoje krajské kandidátní listiny ve 14 "volebních krajích" shodných s kraji samosprávnými.

[8] K postavení poltických stran v ústavních systémech viz blíže in: BLAHOŽ, J., BALAŠ, V., KLÍMA, K. Srovnávací ústavní právo. 5. přepracované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 259 a následující.

fundamentalistiky muselo regovat i ústavní soudnictví, a to jejich uznáním jako "státotvorného" prvku demokracie.[9]

3 MODIFIKACE ÚSTAVNÍ DĚLBY MOCI VLIVEM POLITICKÝCH STRAN

Svojí faktickou činností se politické strany zejména vložily do ústavního (předepsaného) systému dělby moci. Tím, že politické strany předurčují personální složení parlamentu a jeho rozhodování, mají potažmo vliv na složení vlády a její činnost. A navíc, předpokládaná možná konfrontace vlády s parlamentem založená na ústavní konstrukci modelu parlamentní formy vlády založené na "odpovědnosti vlády parlamentu" se relativizuje až stírá. Vláda totiž nastupuje s většinovou koaliční podporou, která je schopna ji udržet jako personální sbor a neposuzuje takto apriorně kvalitu její činnosti ani činnost jednotlivých ministrů.[10] Případné nastoupení ústavní odpovědnosti se takto stává naprosto iluzorní a psaná ústava tak "zakrývá" politologickou skutečnost. Ústavně však dochází k vážnějšímu modifikačnímu efektu, a sice v tom smyslu, že se politicky spojuje moc zákonodárná s výkonnou v rozhodovacích aktivitách. Dělba moci z roviny ústavně předepsané, tedy horizontální se přenáší do podoby vertikální (tedy politické), kdy "horní patro" tvoří parlamentní většina a (její) vláda, a "patro dolní" tvoří opoziční (a oponentní) menšina v parlamentu.

V souvislosti s posuzováním úlohy politických stran ve faktické dělbě moci však nastupuje ještě nejméně jeden závažný praktický problém ovlivňující dělbu moci, a sice realizace požadavku, aby politické strany nesplývaly se státem. Český zákon o politických stranách takto výslovně stanoví, že "politické strany nesmějí vykonávat funkce státních orgánů a tyto orgány nahrazovat a řídit". Jde takto pouze o deklaratorní manifestaci odhodlání nevrátit se k praktikám československého ústavního systému před rokem 1989, který například automaticky spojoval funkci generálního tajemníka ÚV KSČ s funkcí prezidenta ČSSR?[11] Ve faktické realizaci ústavního uspořádání České republiky je doložitelné, že stranické orgány nevykonávají funkce státních orgánů (ani nepřímo), tedy že stranický orgán nerozhoduje "na místě" nebo "namísto" orgánu ústavního.

Pokud se však chceme vypořádat s otázkou politického řízení orgánů státu, pak je třeba říci, že systém zastupitelské demokracie moderovaný, jak v tomto článku posuzováno, politickými stranami je založen na řídícím vlivu programu a činnosti politických stran naplňujících jednotlivé funkce státu určitým obsahem. Tak je především zákonodárná funkce parlamentu (v České republice apriorně Poslanecké sněmovny) založena na koaličním souznění programových směrů koaličních stran, včetně kompromisních řešení, což se projevuje většinovou hlasovací podporou návrhu zákona. Samozřejmě, nikde nelze takto v současných ústavních systémech vyloučit, že při absolutní většině zvoleného zastoupení jedné ze stran v parlamentu bude odhlasován návrh zákona schváleného (a připraveného předtím) orgány jedné strany.[12]

[9] Jak ostatně konstatuje i nález Ústavního soudu ČR ÚS ČR 296/1995 Sb.
[10] To se velmi zřetelně ukázalo v roce 2014 při volbách Spolkového sněmu SRN, kdy přes zřetelné vítězství SPD tato k dohodě na funkci kancléře(ky) musela tato strana uzavřít koaliční dohodu s tradičně protipolným soupeřem (CDU/CSU).
[11] Znovu politicky provedeno v roce 1975 v situaci, kdy prezident gen. L.Svoboda nebyl ze zdravotních důvodů schopen vykonávat tuto funkci, byl ústavním zákonem fakticky zbaven mandátu a prezidentem zvolen dr. G.Husák.
[12] To je zřejmě rpoblém parlamentních voleb v Maďarsku v roce 2014 s absolutním vítězstvím strany V. Orbána.

Zákazu nesplývání orgánů stranických s orgány státu však jednoznačně brání politologický usus koaličního obsazování ministerských funkcí po volbách, kdy straničtí funkcionáři dosazení do vládních funkcí fakticky řídí jako ústřední orgán státní správy. Jedině moc soudní je v zásadě chráněna systémovou nezávislostí na politickém systému.[13] Jestliže si však musíme přijmout zvyklostní zkušenost anglického modelu "leadership", tedy určující roli vítězných politických stran při personálním obsazování moci vládní, pak by zřejmě uričým řešením byla neslučitelnost stranické funkce s funkcí ministerskou a rozhodně neslučitelnost poslaneckého mandátu s funkcí ve vládě a ústředních správních orgánech státu, což v České republice neexistuje.

4 DILEMATA ÚSTAVNĚPRÁVNÍ ODPOVĚDNOSTI PARLAMENTU V POLITICKÉM PROSTŘEDÍ SOUTĚŽNÍ DEMOKRACIE

I v reálné situaci, kdy stranicko politický subjektivní faktor naplňuje život ústavních institucí, musí zůstat ústava nadřazena politice. To se projeví zejména v tom, zda-li je vnímána politickými stranami jako regulátor politického prostředí a je tak respektována jako "nedotknutelná", což se jeví jako situace ideální.[14] Politické riziko však trvale spočívá v tom, že politické strany jsou náchylné k ověřování ústavy z toho pohledu, zda jim vyhovuje nebo nikoliv. To se týká samozřejmě pouze některých ústavních institutů, například variant systému zastoupení, pravomocí prezidenta, pravomocí ústavního soudu, pravomocí Nejvyššího kontrolního úřadu, pravomocí Veřejného ochránce práv, apod.). Celkově je tedy zřejmé, že předmětem nátlaku politických stran se stávají zejména funkční a v nich především kontrolní mechanizmy ústavnosti.[15]

Vztah k ústavě je především záležitostí politické kultury ve společnosti. Jde zejména o to, jaký mají stran vztah k dané formě vlády. Takzvané západní demokracie měly určitě vícegenerační možnost k psychologické akceptaci soutěžní demokracie než země, ke kterým se tento článek přednostně vztahuje. Měly tak možnost ověřit varianty nejpřijatelnější pro danou zemi. Ústavní stabilita je takto zárukou proti nebezpečí jejího zvratu. Politická kultura je taktéž i národně individuální, neboť odráží vývoj národa a jeho zkušenosti, jeho psychologii, úroveň života, vztah k náboženským směrům, apod. Zvláštní součástí politické kultury je politická kultura řídící elity, čili nomenklatury politických stran, která se buď postupně vytváří ve více volebních periodách nebo je spíše účelovým politickým hnutím ad hoc), tedy pro nadcházející volby.[16] Začasto jde o profesionální funkcionáře, kteří (mnohdy od mladých let) rozhodují na různých stupních veřejné moci, a to jako výkon profese.

[13] Určitá závislost i administrativní propojení moci soudní a výkonné však existuje zejména vzhledem k rozpočtové závislosti justičního systému na financování veřejné správy a administrace tohoto financování vládami. Určitým posílením autonomie správy justice se v ústavních systémech jeví postupné zavedení tzv. Nejvyšších soudcovských rad – k tomu viz například GRANAT, M. Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach. Wydanie 4. Warszawa: Lexis Nexis, 2010, str. 299 a násl.

[14] Jestliže tak české politické strany opakující se hlasovací obtíže při volbě prof. Klause za Prezidenta ČR přičítaly modelu nepřímé volby Prezidenta oběma komorami a v tom důsledku změnily Ústavu ČR na volbu přímou, pak toto zdůvodnění nelze hodnotit jinak než důvody zástupné.

[15] V průběhu roku 2015 akceleruje úsilí části politického spektra Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky k úpravě pravomocí Prezidenta ČR. Toto úsilí je nepochybně vyvoláno důvodem částečné politicko konfliktní kohabitace přímo voleného prezidenta a zastupitelského orgánu, který legitimuje vládu jako výkonný orgán státní správy. Směr ústavně reformního úsilí takto směřuje k redukci jak samostatných tak i kontrasignovaných pravomocí prezidenta.

[16] V České republice jako typický příklad: Věci veřejné v roce 2010,a dále hnutí Ano, bude líp v předčasných volbách 2013.

5 ÚSTAVNÍ SOUDY JAKO "NEGATIVNÍ ZÁKONODÁRCI" NEBO SPÍŠE (TEDY V ČESKÉ REPUBLICE TZV. TŘETÍ KOMORA PARLAMENTU?

Výjimečnou pozici z hlediska řešení ústavněprávní odpovědnosti získaly ústavní soudy. Jako "negativní zákonodárce" se totiž v řadě zemí dostává do role arbitra konfliktů většiny a menšiny v parlamentu, neboť jeho jednání je často iniciováno opozičním menšinovým seskupením.[17] Tím se výrok a odůvodnění rozhodnutí ústavního soudu de facto stává potvrzením názoru jedné ze stran nebo koalic.[18] Ústavní soud je takto vložen do faktické parlamentní formy vlády, kdy sice působí v roli ochránce ústavy, ale případně řeší politické excesy vládnoucí většiny v parlamentu. Návrh "poražené menšiny" v parlamentu k ústavnímu soudu je tak pokusem užití ústavnosti v politicko programovém sporu.

6 ÚSTAVA, POLITIKA A POLITICKÁ KULTURA

Politická činnost politických stran ovlivňuje z ústavněprávního hlediska zejména vnitroparlamentní život. Již anglický parlamentarismus založil činnost klubů uvnitř parlamentu. Na to navázaly i současné demokracie "psané ústavnosti“. Současný český ústavní systém dokonce v jednacích řádech obou komor formou zákona činnost klubů legalizoval. Dle našeho soudu jde tak o další zákonný průnik politických stran do ústavního systému jako legislativní "etatizace".[19] Politika směřující k zákonodárné činnosti se tak koncentruje v parlamentních klubech. Ústavněprávní praxe tak ukazuje, že kluby v systémech "více stran" vykonávají tyto funkce:

- k rozhodování o rozložení pozic jednotlivých členů strany v orgánech parlamentu i mimo něj v orgánech, které parlament hlasováním ovlivňuje,
- k ochraně a prosazování stranických programových zájmů v parlamentu, zejména pak v zákonodárné činnosti,
- k zajištění stranické soudržnosti a loyality poslanců či senátorů téže strany,
- k zajištění koordinované většinové podpory vládě dopovídající koaličním dohodám,
- ke zprostředkování názorů a vlivů zájmových skupin mimoparlamentních v rozhodovací činnosti parlamentu.

Další závažnou otázkou je role jednotllivých politiků a osob v ústavních funkcích. Jde o osoby zvolené ve všeobecných volbách a postupně prosazené vítěznou politickou stranou, které svojí činností představují konkrétní naplnění určité funkce. Zcela nepochybně zvláště pak osoby charizmatické svým rozhodovacím vlivem, iniciativami, akcemi ve vnitřní či zahraniční politice, zřetelně ovlivňují faktickou dělbu moci, a to ve směru politické

[17] Ústavvněprávní historie zná tento politologický efekt především z francouzského ústavního systému, kde výjímečnost institutu preventivní kontroly ústavnosti vede opozici k využití ústavní kontroly ještě v době,kdy přijatý zákon nenabyl platnosti.

[18] K tomu viz přehledná typologie návrhů na přezkum zákonů Ústavním soudem ČR in: Jirásková, J., Suchánek, R., Ústavní právo v judikatuře Ústavního soudu, Praha: Linde 2007.

[19] Viz k tomu komentář ke článku 31 Ústavy ČR, in: KLÍMA, K., a kol. Komentář k Ústavě a Listině. 2.vydání. ..... tamtéž, str. 296, body 5-7.

dominance některých zejména monokratických funkcí.[20] Především v systémech současné parlamentní formy vlády je úloha předsedů vlád posilována zázemím příslušné koaliční většiny v parlamentu. Premiér se stává vůdčí osobností vnitřní i vnější politiky, což navenek státu fakticky funkčně přesahuje ústavně preferovanou hlavu státu. Významně se to ukazuje především v systému Evropské unie, kde zastoupení členských států je v Evropské radě jako nejdůležitějším rozhodovacím orgánu v současné době realizováno osobami předsedů vlád.[21] Vlády také rozhodují o návrzích na tzv. eurokomisaře, čili členy Evropské komise.

Určitou část funkcí jako funkce volené je třeba považovat za nomenklaturní profesi. V souladu se střídáním volebních period ale také s případným kariérním postupem každého z funkcionářů tito mohou získat postupně schopnosti ke vztahové, manažerské, i rétorské schopnosti pro různé stupně rozhodování ve veřejné moci tak jak si to případně osvojili při řízení politické strany a jejích článků.

7 KREATIVITA ÚSTAVNÍHO SOUDNICTVÍ JAKO PRAMEN PRÁVA?

Do reálné ústavní dělby moci zcela zřetelně ve státech tzv. postsocialistických vstoupila interpretační a doktrinární kreativita ústavních soudů. Je třeba především připomenout, že zřízení ústavních soudů v těchto zemích se stalo bezpodmíněnou samozřejmostí stejně jako pluralitní soutěživá demokracie a parlamentní forma vlády.[22] Ústavní soudy tak nefigurují v dělbě moci pouze jako negující kontrola činnosti parlamentu, ale taktéž jako orgán ztělesňující pramen práva sui generis.

Lze takto samozřejmě nastolit několik otázek jako: v čem tkví důvody interpretační intenzity či extenzity ústavních soudů nebo také jaké místo má tento efekt v systému zastupitelské demokracie. A zcela jednoznačně pak přímá otázka zní, zda-li vůbec lze tuto činnost uznat za pramen práva v systému zastupitelské demokracie. Nás však v kontextu s pojetím tohoto článku spíše zajímá faktická pozice ústavních soudů v dělbě moci, tedy ve faktické ústavní situaci.

Vyjděme ze skutečnosti, že soudy tvořené právo precedenčního typu anglického nebo amerického modelu je v Evropě (tedy včetně jejích kontinentálních ústavních systémů) přítomno v zásadě od šedesátých let minulého století, a to v činnosti Evropského soudního dvora a Spolkového ústavního soudu SRN. Hodnotíme-li takto zkušenosti více než dvaceti let působení ústavních soudů postsocialistických zemí, pak tyto země zřetelně potvrzují ten fakt, že právě specializované soudnictví utváří autentického znalce ústavy. A vzhledem k prakticky neomezené možnosti zákonodárce upravit zákonem jakoukoliv věcnou otázku, musí ústavní soud ve vztahu k ústavně napadenému zákonu vyslovit, v čem je zákon neústavní nebo protiústavní. Musí tedy se případně vyslovit přímo či nepřímo, co je ústavní zásadou myšleno. Tím se samozřejmě dostává více či méně konkrétně do výkladu příslušného odvětví práva, tudíž do práva "podůstavního", v řeči rozhodování Ústavního soudu ČR tzv. jednoduchého.

[20] Ve světové politice tak vynikají osobnosti prezidentů: J.F.Kenedy, Ch. De Gaulle, U. Kakonnen, nebo ministerských předsedů či kancléřů jako: K. Adenauer, H. Kohl, M.Thatcherová, A. Merkelová.
[21] Viz k tomu blíže R. Zbíral, in: KLÍMA, K. a kol. Evropské právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, str. 290 a následující.
[22] Pokud takto například porovnáme počet států vstoupivších do Evropské unie od roku 2004 (v tom je i 12 tzv. postsocialistických států), pak v současnosti převažují v Unii státy s ústavním soudnictvím nad státy, které jej nemají. A mezi státy, které ústavní soudnictví mají převažují státy postsocialistické.

Kreativita ústavních soudů je sice co do věcného předmětu rozhodování omezena faktickým nápadem věcí a frekvencí řízení, ale i tak ústavní soudy "dopňují" nejen ústavní pravidla ale i odvětvovou legislativu.

8 PRIMÁRNÍ A SEKUNDÁRNÍ NORMOTVORBA V DĚLBĚ MOCI

Zcela opomíjenou teoretickou otázkou ústavního práva je pozice odvozené a podzákonné činnosti vlády, ministerstev a jiných ústředních úřadů státní správy. Normotvorná ekluzuvita parlamentu jako občany delegovaného zákonodárce je ideálem zastupitelské demokracie. I postsocialistické země přijaly koncepci odvozené normotvorby, tedy koncepci, kdy i v normotvorbě rozhoduje více orgánů. To je závislé na skutečnostita, že na základě ústavy existuje určitá hierarchie právních norem odvozená od primární legitimity parlamentu, a to zejména v podobě jakési " dekretální činnosti vlády". V české ústavní praxi jde zejména o nařízení vlády a vyhlášky ministerstev. [23]

Zákonodárná moc je v praxi často vázána na vládní návrhy zákonů. Zákony jsou nepochybně hlavní doménou realizace volebních záměrů politických stran. Proto strany "obsazují" ministerské pozice tak, aby programový záměr získal legislativní ztvárnění. Za návrhy ministrů zpravidla stojí rozsáhlá odborná byrokracie ministerstev, včetně legislativně technických aparátů těchto orgánů, včetně úřadů vlád.[24] Vláda v souladu se zvyklostmi parlamentního systému moderuje, tedy obsahově naplňuje zákonodárnou iniciativu, včetně účelové proměnnosti nových zákonů.[25] Koaliční vztahovou politikou je pak tento způsob prosazován při hlasování v parlamentu. Vzhledem k provázanosti stranického managementu s vládní strukturou se realizace stranického politického programu prosazuje směrem od vlády od vlády ke klubům a k výborům.

Za výraznější odklon od normativní axkluzivity parlamentu a tudíž i výjímečnosti jeho zákonodárné funkce lze považovat prováděcí normotvorbu vlády a ministerstev. Jde zejména o prováděcí normotvorbu ministerského aparátu. Ministerská odborná byrokracie je v kontinentálním systému "psaného" práva předurčena ke konkretizci zákonů prováděcími právními předpisy. Vzhledem k nezbytné odborné konkretizaci řady odvětvových vztahů tak legislativní odborný aparát ministerstev získává legislativní prostor ke hmotněprávnímu normování jako naplňování obsahu zásad zákona. Nejde přitom o konkretizaci legislativně technickou, když uvážíme, že jde o konkrétní obsah důchodového zabezpečení, podpor v sociálním zabezpečení, plateb za léčiva, apod.

ZÁVER

Předně je třeba konstatovat, že ve sledovaných zemích počínaje Českou republikou (dále případně Maďarskem, Polskem a Slovenskem) existuje poměrně nízká úcta a pokora k ústavě. To se projevuje jak v přímých útocích na ústavní zásady (například vůči zásadě

[23] Viz k tomu P. Běhan, in: KLÍMA, K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině ....., tamtéž, str. 366 a následující.
[24] V České republice jde se jedná o Legislativní radu vlády České republiky, P. Běhan, ... ibidem, str. 366.
[25] To samozřejmě nevede ke stabilitě právního řádu. Jestliže takto například nový občanský zákoník České republiky účinný od roku 2012 má v různých iniciativách novelizační úvahy zhruba ve třetině ustanovení, je ohrožena věrohodnost sytému zastupitelské demokracie.

nezávislosti moci soudní), nebo na ústavní instituce (např. pokusy oslabit pravomoci ústavních soudů), případně i pokusy oslabovat kontrolní mechanismy ve vztahu k jednotlivým mocem, apod. Pokud však zde sledované země zvolily model anglického parlamentarismu, pak je třeba apriorně konstatovat, že dodržení konstrukce trojdělby ústavních mocí je naprosto iluzorní, neboť v parlamentu dominující povolební koalice vždy bude nejen "poanglicku" integrovat a moderovat moc výkonnou, ale i využívat veškeré možnosti ingerencí do moci soudní (kauzální, personální, disciplinární, i systémovou pomocí legislativních změn). To se projevuje i v účelových snahách ovlivňovat personální skladbu ústavních soudů, ale také v nesnázích spojených s funkčností tzv. nejvyšších rad soudnictví.[26] Lze tak soudit, že naše současné (zde sledované) ústavní demokracie jsou ve vztahu k platným psaným ústavním konstruktům politikou nejen očekávaně moderované, ale i fakticky uzpůsobené, a ústavní dělba moci je i částečně deformována.

POUŽITÁ LITERATÚRA

BANASZAK, B. 2007. *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych.* 2. wydanie. Warszawa: Wolters Kluwer, 2007. 592 s. ISBN 978-83-7526-082-3.

BLAHOŽ, J., BALAŠ, V., KLÍMA, K. 2015. *Srovnávací ústavní právo.* 5. přepracované a doplněné vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 520 s. ISBN 978-80-7478-687-7.

GRANAT, M. 2010. *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach.* Wydanie 4.Warszawa: Lexis Nexis, 2010. 368 s. ISBN 978-83-7620-359-1.

GULCZYNSKI, M. 2002. *Konstytucja i wladza we współczesnym świecie.* Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2002. 540 s. ISBN 83-7059-562-6.

JIRÁSKOVÁ, J., SUCHÁNEK, R. 2007. *Ústavní právo v judikatuře Ústavního soudu.* Praha: Linde, 2007. 522 s. ISBN 80-7201-663-6.

KLÍMA, K. 2012. *O právu ústavním.* Praha: Wolters Kluwer, 2012. 316 s. ISBN 978-80-7357-757-5.

KLÍMA, K. a kol. 2009. *Komentář k Ústavě a Listině.* 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 1441 s. ISBN 978-80-7380-140-3.

KLÍMA, K. a kol. 2011. *Evropské právo.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2011. 579 s. ISBN 978-80-7380-335-3.

Nález Ústavního soudu ČR ÚS ČR 296/1995 Sb.

[26] Zde odkazujeme jak na zcela „nešťastný“ způsob jakým tento orgán započal svoji činnost na Slovensku (spojeno s osobou dr. Harabína), tak i na útoky polské politiky strany Právo a spravedlnost v roce 2016 na jejich Zemskou soudní radu a její složení i nezávislost. V horší pozici je určitě Česká republika, která orgán tohoto typu nejen že nemá, ale i politicky zcela odmítá a ignoruje.

VOĽBY STAROSTU OBCE – AKCEPTOVATEĽNÁ PRÁVNA ÚPRAVA ALEBO HĽADANIE MOŽNÝCH RIEŠENÍ?

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc. – doc. JUDr. Mária Hencovská, CSc. [27]

Abstract

The authors analyze the current legal regulation of the mayor's elections and try to answer the question of whether and to what extent it is acceptable, or it is necessary to seek new possibilities of creating a mayor, who is a universal state administration body (in the broader sense of state power) in local conditions. They examine the problem in a broader context by perceiving the mayor as part of the relationship between democracy and expertise in municipal government. At the same time, they critically evaluate the partial solution of the researched issue, which is legally embedded institute of the so-called dysfunctional municipality. They present suggestions for possible solutions based on the latest knowledge of legal science, especially the theory of local self-government, the experience of selected European Union countries, especially the V4 states, as well as the needs of Slovak municipalities.

KEY WORDS: *local self-government, mayor, elections, democracy, expertise, dysfunctional municipality*

ÚVOD

Význam funkcie starostu obce v systéme územnej samosprávy podčiarkuje fakt, že jeho východiskovú pozíciu upravuje priamo Ústava Slovenskej republiky (ďalej Ústava SR alebo ústava) v čl. 69 ods. 1 a 3, keď ho spolu s obecným zastupiteľstvom charakterizuje ako orgány obce, ktorých prostredníctvom sa uskutočňuje obecná samospráva. Pozícia starostu je však v porovnaní s obecným zastupiteľstvom právne i fakticky rozdielna. Kým obecné zastupiteľstvo predstavuje kolektívny orgán, kde prvok osobnej kontroly zo strany voličov nie je príliš zreteľný, pretože komunálni poslanci pracujú na princípe reprezentatívneho mandátu, t. j. nemožno im dávať príkazy, ani ich odvolať, starosta obce predstavuje individuálny post a je v tomto zmysle pod výraznejšou kontrolou obyvateľov obce, ktorí ho môžu z funkcie odvolať.

V zmysle ústavy je starosta výkonným orgánom obce, pričom v jeho osobe sa spája výkon obecnej samosprávy i miestnej štátnej správy. V samostatnej oblasti charakterizuje činnosť starostu určitá samostatnosť a nezávislosť v hraniciach určených zákonom, pre výkon miestnej štátnej správy je typická hierarchická začlenenosť, všeobecná a špeciálna regulácia a najmä dodržiavanie pokynov a smerníc nadriadených orgánov štátnej správy. Inak povedané,

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, Katedra verejnoprávnych disciplín, Popradská 66, P.O. BOX C-204132 Košice 1 Email: igor.palus@upjs.sk, maria.hencovska@upjs.sk

pre konanie starostu je v prvej oblasti vlastná určitá voľnosť, v druhej oblasti sa má usilovať o dodržiavanie požadovanej jednotnosti. (Gašpar. M., 1998 , s. 292)

Vo veciach správy obce rozhoduje starosta vo všetkých záležitostiach, pokiaľ nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu. Pri výkone samosprávnych funkcií dominujú v konaní starostu samosprávne záujmy, ktorých základný rámec vymedzuje zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej zákon o obecnom zriadení) a doplňujú ďalšie zákony. V oblasti preneseného výkonu štátnej správy zabezpečovanej starostom prevládajú štátne, resp. verejnoprávne záujmy vyplývajúce z príslušných zákonov, pričom ich kontrolovanie vykonávajú orgány štátnej správy, v konečnom dôsledku vláda.

Podľa ústavy starosta zastupuje obec navonok. Túto jeho ústavnú pozíciu konkretizuje zákon o obecnom zriadení v § 13 ods. 5, kde sa uvádza: „Starosta obce je štatutárny orgán obce“. Z uvedeného vyplýva, že starosta obce má rozhodovaciu právomoc, je oprávnený konať v mene obce navonok, t. j. prejavovať vôľu obce vo vzťahu k tretím osobám. Oprávnenie rozhodovať o právnych úkonoch, t. j. o tom, či, resp. aký právny úkon obec urobí, je zo zákona rozdelené medzi starostu obce a obecné zastupiteľstvo. Inými slovami, právne úkony vyžadujúce si súčinnosť zastupiteľstva môže starosta ako štatutárny orgán urobiť iba po ich schválení obecným zastupiteľstvom, inak sú neplatné, nevyvolávajú právne účinky.

Z ústavného ponímania starostu obce zreteľne vyplýva, že ide o významného predstaviteľa verejnej moci v miestnych podmienkach voleného obyvateľmi obce. (Palúš. I. – Hencovská. M., 2013, s. 30 a nasl.). V súlade s tým súčasná legislatíva kladie na starostu obce v procese decentralizácie verejnej správy (v konečnom dôsledku verejnej moci) nemalé požiadavky, ktorých zvládnutie a realizácia bez potrebných odborných predpokladov a primeraných skúseností sú len ťažko predstaviteľné. Inak povedané, starosta obce predstavuje dôležitú súčasť vzťahu demokracie a odbornosti v obecnej samospráve, čo má nezanedbateľný vplyv na určenie zákonných podmienok, ktoré by mal uchádzač o túto funkciu spĺňať. Zároveň nemožno prehliadnuť fakt, že v poslednom období sa pozícia starostu obce legislatívne i fakticky posilňuje.

Autori príspevku si kladú za cieľ stručne analyzovať vzťah demokracie a odbornosti v obecnej samospráve všeobecne a z pohľadu starostu obce zvlášť, a zároveň sa pokúsia zodpovedať otázku, či súčasná právna úprava kreovania starostu v podmienkach Slovenskej republiky zodpovedá požiadavkám, ktoré sú na starostu obce ako predstaviteľa verejnej moci kladené. Na základe vykonanej analýzy sformulujú možné riešenia súčasného stavu, vrátane návrhov de lege ferenda, argumentačne sa opierajúc o poznatky právnej teórie, osobitne teórie obecnej samosprávy, skúsenosti iných krajín Európskej únie, najmä štátov V4, ako aj potreby slovenských obecných samospráv.

1 STAROSTA OBCE AKO SÚČASŤ VZŤAHU DEMOKRACIE A ODBORNOSTI V OBECNEJ SAMOSPRÁVE

Každá múdro fungujúca spoločnosť, každý dobre spravovaný štát si musí osvojiť dva východiskové princípy – demokraciu a odbornosť. Možno súhlasiť s názorom, že podstatou demokratického štátu podľa čl. 1 ústavy je hľadanie a nachádzanie rovnováhy

demokratických foriem a metód uskutočňovania verejnej moci s prvkami odbornosti v riadení štátu ako celku, ale aj jeho jednotlivých súčastí, prostredníctvom ktorých sa realizuje verejná moc. (Drgonec, J., 2018, s. 269) Ak budeme vychádzať z premisy, podľa ktorej je odbornosť založená na vzdelaní, potom môžeme konštatovať, že niektoré úlohy verejnej moci sa musia plniť na báze odbornosti vychádzajúcej zo vzdelania, iné úlohy verejnej moci sa musia uskutočňovať prostredníctvom princípu demokracie. Medzi demokraciou a odbornosťou však musí byť rovnováha, keď už nie absolútna, tak aspoň primeraná, či akceptovateľná.

Špecifikum obecnej samosprávy spočíva v tom, že v nej nachádzajú vyjadrenie obidve zložky spomínanej rovnováhy s tým rozdielom, že kým princíp demokracie je legislatívne zakotvený v spôsobe kreovania i formách výkonu samosprávy obce, princíp odbornosti sa legislatívne spája len s pozíciou hlavného kontrolóra obce, pre výkon ktorej sa vyžaduje ukončené stredoškolské vzdelanie. Optimálny pre úspešné fungovanie obecnej samosprávy by bol taký stav, keď by sa odbornosť stala súčasťou demokracie. Samotný názov tejto časti signalizuje, že v praxi mnohých obecných samospráv tomu tak nie je.

Obecná samospráva je súčasťou zastupiteľskej demokracie z čoho vyplýva, že jediným legitímnym spôsobom kreovania jej orgánov (osobitne obecného zastupiteľstva) sú voľby. Obyvatelia obcí sú v tomto zmysle nielen zdrojom moci v miestnych podmienkach, ale aj jej vykonávateľom, keďže participujú na činnosti orgánov obce (obecné zastupiteľstvo), resp. môžu hlasovaním v miestnom referende spôsobiť zánik ich mandátu (starosta obce).

Voľby a participácia obyvateľov obce na fungovaní jej orgánov, však nie sú jediným demokratickým prvkom charakterizujúcim súčasnú samosprávu obce. Nepochybne k nim patrí aj proces decentralizácie v zmysle prechodu kompetencií zo strany štátu na obecnú samosprávu, t. j. do jej samostatnej pôsobnosti, vo vzťahu k realizácii ktorej si štát ponecháva len dozorné a kontrolné funkcie v záujme zachovania ústavnosti a zákonnosti.

V naznačenom zmysle prevládajú decentralizačné procesy vo väčšine európskych štátov, čo nachádza svoje vyjadrenie v Európskej charte miestnej samosprávy, ako aj v zákonoch jednotlivých štátov upravujúcich postavenie územnej (osobitne obecnej) samosprávy. Vývoj smeruje k znižovaniu počtu oblastí života spoločnosti a štátu, v ktorých by sa výlučne uplatňovali funkcie štátu a územná samospráva by stála bokom vo vzťahu k ich ovplyvňovaniu (napr. bezpečnosť štátu, justícia). Naopak, narastá počet oblastí, ktoré štát riadi prostredníctvom súčinnosti s územnou, teda i obecnou, samosprávou. Je príznačné, že v týchto prípadoch občania vnímajú štát i územnú samosprávu ako jeden systém vykonávajúci verejnú moc v štáte.

Decentralizácia však nemôže byť neobmedzená, pretože v spoločnosti existujú dôvody, prečo určité otázky musia byť riešené na vyšších stupňoch samosprávy (vyššie územné celky), prípadne v rámci štátu. Pre ďalší vývoj decentralizácie je kľúčové uplatnenie princípu subsidiarity ako základného kritéria určujúceho deľbu kompetencií medzi štátom a územnou samosprávou. Tejto majú byť zverené všetky veci realizované verejnou mocou, pokiaľ ich územná samospráva dokáže zabezpečiť v porovnateľnej kvalite ako štát (prirodzene ak tomu nebránia objektívne pôsobiace prekážky, napr. deľba moci, efektívnosť výkonu štátnej správy a pod.) (Matula, M., 2017, s. 128 – 129).

V záujme kvalitného výkonu zverených úloh je v tejto súvislosti dôležité, aby územná samospráva dokázala garantovať prostredníctvom svojich normatívnych, ale aj individuálnych

právnych aktov jednotu právneho poriadku, resp. poskytovala právnu istotu pre fyzické osoby a právnické osoby, že sa pohybujú v rovnakom právnom prostredí na úrovni štátu, vyššieho územného celku i obce a to predovšetkým z hľadiska princípov tvorby a aplikácie práva. Naplnenie tejto požiadavky je v našich podmienkach obzvlášť náročné z pohľadu obcí, osobitne malých obcí, najmä preto, že im chýba zásadná (či aspoň primeraná) metodická pomoc zo strany štátu, prípadne vyššieho územného celku.

Ak má byť decentralizácia z pohľadu obcí efektívna musí zachovať kvalitu výkonu správy v jednotlivých zverených oblastiach, čo je determinované najmä dvoma faktormi: materiálno-finančným zabezpečením a odbornou kvalitou volených predstaviteľov obecnej samosprávy, ako aj požadovanou kvalitou úradníckeho aparátu. V naznačenom zmysle pri riešení otázky zodpovednosti orgánov obecnej samosprávy je dôležité posúdiť aj úlohu subjektívneho faktora ako dilemy možného organizačno-riadiaceho diletantizmu. Periodicita obmeňovania volených orgánov obce má totiž dve protipólne stránky: na jednej strane zabraňuje konzervovaniu moci v miestnych podmienkach, na druhej strane prináša riziko, že novozvolené orgány obce nebudú schopné zaistiť fungovanie správy obce, či mesta, čo sa môže prejaviť v ich pasivite, prijímaní neefektívnych, či rizikových rozhodnutí, v korupčnom konaní, ale aj vzniku možnej trestnej zodpovednosti. (Klíma, K., 2017, s. 12)

Volebná demokracia nechtiac takýto stav pripúšťa, keď legislatívne negarantuje prvok odbornosti, ktorý by mali kandidáti na volené funkcie v orgánoch obce spĺňať. Realizácia jednotlivých prvkov tvoriacich obsah obecnej samosprávy následne prináša celý rad situácií, keď vzťah demokracie a odbornosti vyznieva skôr ako konflikt, než súlad.

V našich podmienkach vzťah demokracie a odbornosti v obecnej samospráve možno z hľadiska jeho obsahu prezentovať ako univerzálny a z hľadiska času ako dlhodobý problém teórie a praxe slovenskej obecnej samosprávy. Ide o problém, ktorý sa týka mnohých prvkov a činností súvisiacich s obsahom obecnej samosprávy, počínajúc zákonným vymedzením pôsobnosti obcí a ich schopnosťou primerane tieto zabezpečiť (najmä pokiaľ ide o prenesený výkon štátnej správy), pokračujúc uplatňovaním princípu deľby moci medzi obecným zastupiteľstvom a starostom obce a končiac problémami súvisiacimi s organizáciou miestneho referenda a realizáciou jeho výsledkov. (Palúš, I., 2014, s. 30 a nasl.)

Vzťah demokratických prvkov a odborných požiadaviek v obecnej samospráve je nutné hodnotiť na pozadí špecifického postavenia obce, ktorá ako základná jednotka územnej samosprávy, nie je jednoznačnou súčasťou občianskej spoločnosti, ale nie je (čo vyplýva z jej povahy ako samosprávnej korporácie) ani súčasťou štátneho mechanizmu. Možno ju skôr považovať za svojský prvok medzi občianskou spoločnosťou a štátom, pričom táto jej pozícia má schopnosť do budúcnosti ovplyvniť nielen charakter územnej samosprávy, ale aj povahu spoločnosti (pokiaľ sa právny i faktický rozvoj obecnej samosprávy bude uberať požadovaným – v zmysle európskeho štandardu - smerom). Aj preto ju nutné venovať vzťahu demokracie a odbornosti v obecnej samospráve náležitú pozornosť a to tak v právnej teórii, osobitne v teórii územnej samosprávy, ako aj v legislatívnej činnosti, pričom je potrebné vo väčšej miere využívať skúsenosti z iných štátov Európskej únie, najmä štátov V4, ako aj rešpektovať a zohľadňovať požiadavky slovenskej praxe.

Stret demokracie a odbornosti predstavuje už samotné legislatívne vymedzenie pôsobnosti obce. V procese decentralizácie verejnej správy prešlo na obce niekoľko stoviek kompetencií (čo možno hodnotiť ako demokratický prvok výkonu verejnej moci), avšak bez toho, aby tomuto legislatívnemu kroku predchádzala seriózna analýza odpovedajúca na otázku, či sú všetky obce tieto kompetencie schopné personálne a finančne zabezpečiť na požadovanej úrovni. Prax v mnohých prípadoch potvrdzuje, že nie, resp. so značnými ťažkosťami prejavujúcimi sa najmä v rozhodovacej činnosti obecných samospráv alebo nekvalitným poskytovaním služieb. Toto konštatovanie sa vzťahuje hlavne na oblasť preneseného výkonu štátnej správy, ale tiež aj na niektoré úlohy a kompetencie patriace do samostatnej pôsobnosti obce. Problémy v naznačenom zmysle majú hlavne malé obce o to viac, že v praxi sa nijako výrazne neujala ani možnosť vytvárať, za účelom zvládnutia decentralizačných úloh, spoločné obecné úrady.

Tieto skutočnosti však boli vopred známe, je na škodu veci, že ich zákonodarca nezohľadnil a decentralizáciu riešil paušálne bez zhodnotenia všetkých následkov, ktoré môže priniesť. Štát ponechal realizáciu decentralizačných prvkov na dobrovoľnej spolupráci obcí, čo sa ukázalo ako nešťastné riešenie. Pritom sme mohli využiť skúsenosti iných krajín, napr. Česka (ale i Poľska) a výkonom prenesených úloh v oblasti štátnej správy poveriť zo zákona obce majúce k naplneniu decentralizačných požiadaviek materiálno-finančné a odborné predpoklady. Tieto tzv. poverené obce, resp. obce s povereným obecným úradom, by v rámci zákonom stanoveného územného obvodu zabezpečovali prenesený výkon štátnej správy pre všetky obce v danom územnom obvode.

Otázniky vyvoláva aj skutočnosť, či množstvo úloh, ktoré obciam pribudlo v rámci prenesenej pôsobnosti nespôsobuje problémy pri zabezpečení úloh patriacich do samosprávnej pôsobnosti obce. Treba si uvedomiť, že pri tzv. prenesenej štátnej správe, aj keď je vykonávaná samosprávou, je samospráva v podstate predĺženou rukou štátnej správy. Musí teda rešpektovať pokyny, príkazy a zákazy orgánu štátnej správy. Tým sa vlastne obmedzuje realizovanie základných teoretických postulátov samosprávy prostredníctvom neštátneho subjektu, ktorý má postavenie verejnoprávnej inštitúcie. (Čečot, V. - P. Škultéty, 2009, s. 67.)

Vzťah demokracie a odbornosti v obecnej samospráve sa výrazne prejavuje v osobe starostu obce (sekundárne i v osobe poslancov obecných zastupiteľstiev) a často sa zužuje len na otázku vzdelania starostu ako odborného predpokladu pre možný výkon jeho funkcie. Uvedený problém sa spravidla otvára v čase konania volieb od orgánov samosprávy obcí, kedy ho forsírujú média, ale aj politické strany, pričom zaznieva mnoho návrhov na jeho riešenie. Týmto návrhom však často chýba dôkladnejšie poznanie slovenskej reality a hlavne precíznejšie právne zdôvodnenia. Aj v tomto prípade dodnes nie je k dispozícii vierohodný prieskum, na základe ktorého by bolo možné objektívne povedať, aký je vzťah medzi vzdelaným starostom obce (a tým aj jeho odbornosťou - ?) a kvalitou obecnej samosprávy, inými slovami, doteraz nikto nepreukázal priamu súvislosť medzi vzdelaným starostom a dobre fungujúcou samosprávou obce a naopak, či starosta bez patričného vzdelania znamená nekvalitnú, zle fungujúcu samosprávu obce. V danej veci prijal zásadné rozhodnutie Ústavný súd SR, o ktorom budeme hovoriť v ďalšej časti nášho príspevku.

Kontradiktórnosť demokracie a odbornosti sa zreteľne prejavuje aj vo vzťahu starostu obce a obecného zastupiteľstva, najmä pri uplatnení sistačného práva, ktorým v zmysle zákona disponuje starosta obce, ako aj pri uplatňovaní súčinnosti obidvoch orgánov obce v prípadoch, kde to zákon predpokladá, či priamo vyžaduje. Podrobná analýza týchto problémov však presahuje obsahové zameranie nášho vystúpenia (Palúš, I. a kol., 2018, str. 114 a nasl.).

2 KREOVANIE STAROSTU OBCE, SÚVISIACE PROBLÉMY A MOŽNOSTI ICH RIEŠENIA

Starostu obce volia obyvatelia obce vo všeobecných, priamych a rovných voľbách tajným hlasovaním na obdobie 4 rokov. Pri voľbách sa využíva väčšinový volebný systém s relatívnou väčšinou zúčastnených voličov, t. j. starostu obce môže teoreticky i fakticky zvoliť aj jeden volič (obyvateľ obce), ktorý sa na voľbách zúčastní a jednému z kandidátov na funkciu starostu odovzdá svoj platný hlas. Zavedením väčšinového volebného systému s relatívnou väčšinou zúčastnených voličov sledoval zákonodarca najmä reálnosť a jednoduchosť (rýchlosť) kreovania starostu, ako aj finančný aspekt volieb, t. j. aby sa tieto nemuseli opakovať (v naznačenom zmysle nové voľby starostu obce prichádzajú do úvahy iba vtedy, ak dvaja kandidáti na funkciu starostu získajú rovnaký počet platne odovzdaných hlasov, prípadne nastane situácia súvisiaca s inštitútom pričlenenia obce – pozri ďalej).

Kandidátovi zvolenému za starostu obce vydá miestna volebná komisia osvedčenie o zvolení. Ide o právne významný doklad potvrdzujúci, že obyvateľ obce bol zvolený za starostu obce, pričom uvedené osvedčenie deklaruje zároveň „príslušnosť“ zvoleného obyvateľa k obci – starosta totiž nie je zamestnancom obce, jeho funkcia je verejná. Novozvolený starosta sa ujíma funkcie zložením sľubu na ustanovujúcom zasadnutí obecného zastupiteľstva, ktoré berie na vedomie zloženie sľubu formou uznesenia. K tomu, aby bolo obecné zastupiteľstvo uznášaniaschopné je potrebná prítomnosť nadpolovičnej väčšiny všetkých jeho členov (§ 12 ods. 7 zákona o obecnom zriadení).

Podmienky pre možné zvolenie za starostu obce určuje zák. č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej volebný zákon). V zmysle uvedeného zákona kandidát na funkciu starostu musí mať trvalý pobyt v obci a najneskôr v deň volieb dosiahnuť 25 rokov (§ 165) a nemôže byť u neho prekážka pasívneho volebného práva, ktorou je právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin, ak odsúdenie nebolo zahladené (§ 6, písm. b). Pôvodne však volebný zákon podmienil kandidatúru na funkciu starostu obce aj získaním minimálneho stredného vzdelania podľa § 16 ods. 4 zák. č. 245/2008 Z.z. o výchove a vzdelávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zák. č. 324/2012 Z.z. (školský zákon). Podľa tohto zákona sa požadovaným stredným vzdelaním rozumel doklad o vzdelaní, ktorým mohol byť (bol): výučný list, vysvedčenie o záverečnej skúške, záverečné vysvedčenie a vysvedčenie o maturitnej skúške.

Zákonodarca zdôvodnil potrebu stredného vzdelania poukázaním na skutočnosť, že starosta obce je predstaviteľom verejnej moci v miestnych podmienkach, pričom rozsah a náročnosť jeho oprávnení a povinností – osobitne z hľadiska zabezpečenia úloh v rámci preneseného výkonu štátnej správy – si vyžaduje okrem osobnostných predpokladov aj

primeranú odbornú prípravu a zdatnosť o to viac, že požiadavka stredného vzdelania je výslovne zakotvená pri určovaní podmienok pre výkon niektorých funkcií v rámci štátnej služby, resp. pre získanie pracovných miest vo verejnom záujme.

Naviac ak vychádzame z premisy, že vzdelanie je odôvodneným predpokladom odbornosti, potom by schopnosti verejného funkcionára (a starosta ním je)mali byť merateľné aj stupňom vzdelania, a pokiaľ fyzická osoba nie je spôsobilá dosiahnuť určité vzdelanie, je na mieste otázka, či dokáže náležitým spôsobom plniť funkciu v oblasti verejnej správy (v našom prípade obecnej samosprávy)? (Palúš, I. – Jesenko, M. – Krunková, A., 2010, s. 128 a nasl.; Seman, T., 2012, s. 119.)

Treba zdôrazniť, že uvádzané argumenty a na ich základe formulovaná požiadavka stredného vzdelania ako jedného z predpokladov, ktorý musí spĺňať kandidát na funkciu starostu obce, vychádzali z negatívnych skúseností, ktoré prinášala (prináša-?) prax obecných samospráv v malých obciach.

Ústavný súd SR na základe návrhu skupiny 35 poslancov Národnej rady SR svojim nálezom rozhodol, že požiadavka minimálneho stredného vzdelania pre kandidatúru na funkciu obce nie je v súlade s Ústavou SR, konkrétne s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 4 a v spojení s čl. 30 ods. 1 a 4 a čl. 31 ústavy (PL ÚS 18/2014-97). Nechceme polemizovať o merite rozhodnutia ústavného súdu, ktoré sa dalo očakávať, hlavne v spojení s obsahom Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach prijatým Valným zhromaždením Organizácie spojených národov (OSN)v roku 1966. Všeobecný komentár prijatý Výborom OSN pre ľudské práva v roku 1996 podľa čl. 40 ods. 4 uvedeného paktu v bode 10 uvádza: „Volebné právo pri voľbách a referendách musí byť stanovené zákonom a môže podliehať iba odôvodneným obmedzeniam, ako je stanovenie minimálnej vekovej hranice pre volebné právo. Je neprimerané obmedziť volebné právo na základe fyzickej neschopnosti alebo predpisovať požiadavky na gramotnosť, vzdelanie alebo majetkové pomery“. Aj keď uvedený Všeobecný komentár nepredstavuje právne záväzný nástroj medzinárodného práva, ústavný súd ho správne považoval v danom prípade za právne relevantný a využil ho pri koncipovaní svojho nálezu.

Z hľadiska zamerania nášho príspevku sa chceme pristaviť pri tej časti obsahového zdôvodnenia analyzovaného nálezu, kde ústavný súd konštatuje, že spôsobilosť pre riadny výkon funkcie starostu obce (primátora mesta) je možné dosiahnuť aj prostredníctvom iných opatrení, ako len získaním aspoň stredného vzdelania podľa čl. 16 ods. 4 školského zákona. V rámci testu nevyhnutnosti uvádza ústavný súd tri takéto opatrenia (alternatívy) – samovzdelávanie starostu obce, inštitút nútenej správy a odvolanie starostu obce. Ide o opatrenia vychádzajúce z možností, ktoré ponúka platná legislatíva vzťahujúca sa na kreovanie a pôsobenie starostu obce.

Ešte skôr než zaujmeme stanovisko k uvedeným opatreniam ústavného súdu, považujeme za potrebné pripomenúť, že problém vzdelanostného cenzu pre kandidátov na funkciu starostu obce je nutné vnímať v úzkej súvislosti so štruktúrou osídlenia v Slovenskej republike, resp. s veľkým množstvom malých obcí. Toto konštatovanie potvrdzujú údaje Štatistického úradu SR o štruktúre osídlenia k 31.12.2010, z ktorých vyplýva, že na území Slovenska je viac ako 1150 obcí majúcich menej ako 500 obyvateľov, z tohto počtu takmer 400 obcí má menej ako dvesto obyvateľov, pričom existuje medzi nimi veľa obcí, kde sa počet obyvateľov ráta na

desiatky. Alarmujúce je, že počet takýchto obcí – najmä na strednom a východnom Slovensku – narastá. Práve s prostredím malých obcí sa najčastejšie spája problém kreovania starostu spĺňajúceho kritéria nutné pre výkon tejto funkcie.

Prvé z opatrení ústavného súdu je zbytočné komentovať, má povahu deklarácie, keďže s ním nie je spojená žiadna sankcia, vyznieva ako prejav (ne)zodpovednosti každého starostu obce, čo v plnom rozsahu potvrdzuje aj doterajšia prax obecných samospráv v Slovenskej republike. Ďalšie dve opatrenia pôsobia ex post factum, teda riešia situáciu, keď už došlo k porušeniu riadneho výkonu funkcie starostu obce. Okruh možností je však podľa nášho názoru širší, pričom máme na mysli také alternatívne riešenia, ktoré pôsobia preventívne, resp. súbežne s výkonom funkcie starostu obce. Na tomto mieste sústredíme pozornosť na tie, o ktorých sme už v publikačných výstupoch parciálne hovorili, resp. ich navrhovali ako možné riešenia existujúceho stavu upozorňujúc na fakt, že požiadavka stredného (či iného vzdelania) nebude právne priechodná. (Palúš, I. – M. Hencovská, 2013, s. 41 -43; Palúš, I., 2016, str. 90 a nasl.)

Ústavný súd správne konštatuje, že v ostatných európskych štátoch sa požiadavka získania minimálneho vzdelania ako podmienka kandidatúry a výkonu práva byť volený do orgánov územnej samosprávy a rovnako tak aj do parlamentu, resp. iných volených orgánov, nevyskytuje. Dá sa povedať, že v týchto štátoch nami skúmaný problém nepoznajú, resp. nepociťujú ho, ak áno, hľadajú a nachádzajú formy jeho riešenia. Spomenieme tri z možných riešení.

Prvou, zrejme najmúdrejšou, avšak obsahovo i časovo náročnou, je príprava a realizácia komunálnej reformy, ktorej súčasťou by mohlo byť, buď plošné zlučovanie obcí (municipalizácia, amalganizácia), alebo vytváranie zväzu obcí (zväzových obcí), v rámci ktorej by mohlo prísť k zlúčeniu malých obcí, napr. do 250 alebo 300 obyvateľov do väčších územných celkov. Vnútorná variabilnosť obidvoch spôsobov môže byť rôzna, naviac do úvahy prichádzajú aj iné obsahové riešenia komunálnej reformy (Kukliš, P., 2006, s. 31 -32; Konečný, S., 2016.), každopádne však platí, že väčšie celky obecného zoskupenia by riešili nielen otázku kreovania starostu obce spĺňajúceho kritéria pre riadny výkon tejto funkcie, ale dokázali by komplexne plniť úlohy samosprávneho charakteru, ako aj prenesený výkon štátnej správy a zároveň zabezpečiť – finančne i personálne – poskytovanie všetkých služieb, ktoré sa od obce ako základnej jednotky územnej samosprávy očakávajú.

Dobré skúsenosti s komunálnou reformou tohto druhu majú niektoré spolkové krajiny v Nemecku, ale rovnako aj škandinávske štáty (Švédsko, Dánsko), či pobaltské krajiny (Poľsko, Estónsko, Lotyšsko). Tak ako v týchto štátoch, aj v našich podmienkach by išlo o riešenie komplexnej povahy na úrovni obecnej samosprávy, o ktorom sa už síce roky hovorí (aj keď v posledných rokoch pomenej alebo vôbec), ale zatiaľ žiadna vládna garnitúra neurobila konkrétne kroky politického, sociálno-ekonomického a následne legislatívneho charakteru, aby sa komunálna reforma v naznačenom zmysle stala realitou. Ťažko predpokladať, či sa v tomto smere v najbližších rokoch niečo zmení, aj preto je nutné vo vzťahu k nami riešenému problému uvažovať o ďalších možných alternatívach, ktoré majú čiastkovú podobu, avšak mohli by predstavovať východisko z existujúceho stavu.

Takéto čiastkové riešenie (v našom poradí druhé) by sa mohlo opierať o skúsenosti krajín V4, keďže pri posudzovaní územnej samosprávy a jej pozícií v mocenskom systéme

demokratického štátu je nutné vnímať ju z hľadiska súvislostí historických, národných, politických, či geografických. V tomto zmysle vykazujú štáty V4 veľa spoločných znakov (sú komparatívne blízke), čo sa zreteľne prejavuje v procese rozvíjania územnej samosprávy v národných podmienkach. Na mysli máme zákonom zriadený post zamestnanca obce (viacerých obcí) majúceho požadované odborné vzdelanie, ktorý zabezpečuje (spolupodieľa sa) zákonnosť a odbornosť obecnej správy.

Z prostredia maďarskej obecnej samosprávy je v tomto zmysle známa funkcia notára, ktorého na základe výberového konania menuje starosta obce na neobmedzenú dobu, keďže nejde o funkciu politickú, ale odbornú. Notár plní úlohy najmä v oblasti preneseného výkonu štátnej správy, ale podľa ustanovení zákona aj v oblasti samosprávy obce – podieľa sa na príprave normatívnych právnych aktov vydaných obcou, zabezpečuje prípravu a vykonávanie samosprávnych rozhodnutí orgánov obce. Organizuje činnosť obecného úradu (spoločného obecného úradu) a dbá o jeho bezporuchové fungovanie. Notár je tiež povinný vytvoriť taký riadiaci a kontrolný finančný mechanizmus, ktorý je zárukou, že finančné zdroje obecnej samosprávy budú využité zákonným, hospodárnym a efektívnym spôsobom. Právna úprava umožňuje, aby jeden notár pôsobil vo viacerých obciach, ktoré pomerným dielom spoluparticipujú na jeho finančnom ohodnotení. (Kilényi, G. – N. Acs a J. Kaltenbach et al., 2015, s. 92; Novotný, V. - K. Klíma - K. Králiková a L. Dudor, 2017,s. 84.)

Česká prax obecnej samosprávy pozná funkciu tajomníka obecného úradu. V obciach s povereným obecným úradom a v obciach s rozšírenou pôsobnosťou je to obligatórna funkcia, v iných obciach sa obsadzuje (zriaďuje) fakultatívne. Tajomníka obce menuje a odvoláva starosta po predchádzajúcom súhlase riaditeľa krajského úradu. Spôsob ustanovenia tajomníka obce do funkcie zreteľne naznačuje aj podstatu jeho pôsobenia, ktorou je zabezpečovanie úloh v prenesenej pôsobnosti (pokiaľ to zo zákona nemá realizovať niektorý orgán obce), plní však aj iné úlohy, napr. je štatutárnym orgánom zamestnávateľa vo vzťahu k pracovníkom obce, zabezpečuje úlohy, ktoré mu uloží obecné zastupiteľstvo, starosta alebo rada obce. (Kopecký, M., 2010, s. 243 – 244) Nemožno obísť fakt, že tento model – máme na mysli spôsob kreovania a odvolania tajomníka obce – má zjavne politický podtón a nedá sa v tomto zmysle vylúčiť jeho zneužitie.

Výhodou maďarského i českého riešenia je najmä fakt, že notár i tajomník sú zamestnancami obce (súčasťou jej obecného úradu), pričom jedným z podstatných kritérií pri obsadzovaní týchto pozícií je zákonom stanovená požiadavka primeraného vzdelania – v Maďarsku uchádzač o funkciu notára musí mať vysokoškolské vzdelanie z oblasti verejnej správy, prípadne z oblasti práva alebo ekonómie a musí spĺňať predpísanú dĺžku praxe z prostredia verejnej správy, tajomník obce I. a II. typu v Českej republike musí disponovať vysokoškolským vzdelaním, prednostne právneho, ekonomického alebo technického smeru.

Využitie skúseností obidvoch spomínaných krajín považujeme z hľadiska nami analyzovaného problému za aktuálne, pretože by mohlo pozitívne ovplyvniť efektívnosť a funkčnosť našich obecných samospráv, osobitne z pohľadu fungovania starostu obce, najmä pri príprave a prijímaní normatívnych právnych aktov obce a zabezpečovaní úloh preneseného výkonu štátnej správy. Naše úvahy opierame aj o opakovane prezentované požiadavky starostov malých obcí, ktorí by privítali pomoc štátu najmä pri výkone prenesenej pôsobnosti obcí (Palúš, I. – M. Hencovská, 2013, s. 260 a nasl.).

Tretiu možnosť riešenia problému by mohol predstavovať spôsob, ktorý je dnes známy z prostredia obecnej samosprávy v Poľsku. (Izdebski, H., 2009, s. 228 -230.) Jeho podstata spočíva v tom, že kandidát uchádzajúci sa o funkciu starostu nemusí mať v danej obci trvalý pobyt. Sme presvedčení, že využitie tohto spôsobu by mohlo byť v našich podmienkach najefektívnejšie, prinajmenšom z dvoch dôvodov. Tým prvým je relatívne široký okruh ľudí majúcich potrebné vzdelanie z oblasti verejnej správy, prípadne dostatočné skúsenosti z prostredia územnej samosprávy. Druhým je fakt, že takýto spôsob riešenia existujúceho stavu by bol legislatívne najjednoduchší a v podstate by si nevyžadoval žiadne náročné právne, ani materiálno-finančné postupy.

Je pravdou, že toto riešenie do určitej miery spochybňuje personálny substrát obce, t. j. jej obyvateľov, z ktorých radov by sa mal prostredníctvom volieb starosta vyberať, na druhej strane však s veľkou pravdepodobnosťou (nazdávame sa istotou) umožňuje zvoliť starostu obce spĺňajúceho kritéria pre riadny výkon funkcie. Nami navrhované riešenie má v tomto zmysle svoju vnútornú logiku i právnu opodstatnenosť, pretože boli by to práve obyvatelia obce, ktorí by o voľbe takéhoto kandidáta na funkciu starostu rozhodovali.

Sme si vedomí, že nami navrhované riešenia (alternatívy), najmä prvé dve, by si vyžadovali primeranú a možno aj náročnú legislatívu, a následne aj materiálno-finančné zabezpečenie, nazdávame sa však, že bez týchto segmentov sa zrejme žiadne alternatívne riešenie realizovať nedá. Obecná samospráva, vrátane jej orgánov, t. j. aj starostu obce, je však súčasťou územnej samosprávy ako princípu slovenského konštitucionalizmu a v tomto zmysle je povinnosťou štátu (zákonodarcu) urobiť všetko, aby ústavný princíp a jeho realizácia mohli bezporuchovo fungovať.

Navrhované riešenia by sanovali aj situáciu, keď v určitej obci nikto nemá záujem o výkon funkcie starostu. Slovenský zákonodarca sa však uberá cestou čiastkových zmien, ktorých prínos je sám o sebe otázny, ako to potvrdzuje novela zákona o obecnom zriadení z roku 2018 a s ňou spojený inštitút tzv. nefunkčnej obce.

3 INŠTITÚT NEFUNKČNEJ OBCE – PROGRES ALEBO ĎALŠIE PROBLÉMY?

V posledných rokoch narastá počet obcí, ktoré nie sú spôsobilé realizovať svoje právo na samosprávu, keďže nikto z obyvateľov nemá záujem o vykonávanie funkcie starostu obce, resp. funkciu poslancov obecného zastupiteľstva, prípadne ani jednu z uvedených funkcií. Aj v tomto prípade sú veľavravné konkrétne čísla súvisiace s poslednými voľbami do orgánov samosprávy obcí v jesení roku 2018. V 5 obciach nikto neprejavil záujem o funkciu starostu obce, ani o funkciu poslancov obecného zastupiteľstva. V 6 obciach sa nenašiel kandidát na funkciu starostu obce. Mimo obsahového zamerania nášho príspevku ešte dodávame, že v 24 obciach nebol dostatočný počet kandidátov na obsadenie funkcií poslancov obecných zastupiteľstiev.

Zákonodarca sa rozhodol riešiť tento nelichotivý stav novelou zákona o obecnom zriadení (zák. č. 70/2018 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zák. č. 69/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov), ktorá zavádza do prostredia obecného zriadenia nový inštitút – pričlenenie obce (§ 2aa citovaného zákona). (Palúš, I. a kol., 2018., str. 28 a nasl.)

Jeho podstata spočíva v tom, že obec, ktorá po vykonaní dvoch po sebe idúcich volieb do orgánov samosprávy obcí nemá obecné zastupiteľstvo, ani starostu obce (nefunkčná obec), vláda môže nariadením pričleniť k susediacej obci, nachádzajúcej sa v tom istom okrese ako nefunkčná obec, ak s tým susediaca obec súhlasí. Nefunkčná obec pričlenením zaniká a jej právnym nástupcom sa stáva susediaca obec.

Do súčtu dvoch po sebe idúcich volieb do orgánov samosprávy obcí sa zahŕňajú voľby poslancov obecného zastupiteľstva a starostov obcí v pravidelných 4-ročných obdobiach (tzv. riadne, resp. všeobecné voľby) a taktiež ďalšie (v zmysle najbližšie) voľby vykonané počas uvedeného obdobia, napr. ak v riadnych voľbách nikto nekandidoval na starostu obce a poslancov obecného zastupiteľstva (tzv. nové voľby). Ak v takýchto voľbách (po sebe idúcich) nebol zvolený starosta obce, ide vcelku o jasnú záležitosť. Spresnenie si žiada nezvolenie obecného zastupiteľstva. V zásade môžu nastať dve situácie, tá prvá – jednoznačná, keď nikto z obyvateľov obce nemá záujem byť poslancom obecného zastupiteľstva, a voľby sa nekonali, tá druhá – voľby sa konali, ale nebol zvolený nijaký poslanec alebo počet zvolených poslancov nezodpovedá požadovanému počtu v zmysle § 11 ods. 3 zákona o obecnom zriadení, napr. mali byť zvolení traja poslanci, ale v skutočnosti bol zvolený jeden, prípadne dvaja.

Dôležitú úlohu v procese pričlenenia obce zohráva okresný úrad v sídle kraja, v ktorého územnom obvode sa nachádza nefunkčná obec. Práve okresný úrad na podnet ministerstva vnútra zvolá v danej obci zhromaždenie obyvateľov obce, na ktorom prerokuje postup pričlenenia obce a vypracuje z neho záznam. Okresný úrad zároveň komunikuje so susediacou obcou, ktorej súhlas je potrebný na pričlenenie nefunkčnej obce. Ak táto obec nesúhlasí s pričlenením, okresný úrad vyžiada súhlas ďalej susednej obce (ak existuje).

Z dikcie zákona (§ 2aa ods. 1 až 3 zákona o obecnom zriedení) vyplýva, že okresný úrad na zhromaždení obyvateľov obce, ktorá má byť pričlenená k susediacej obci, prerokuje postup pričlenenia, t. j. zákon nevyžaduje súhlas zhromaždenia obyvateľov obce s pričlenením. Problém by mohol nastať (zákon s ním nepočíta), keby sa na takomto zhromaždení nezúčastnil nikto z obyvateľov danej obce. Nejde pritom o situáciu nereálnu, treba si uvedomiť, že v obciach reflektujúcich na pričlenenie k inej obci, žije málo ľudí (nie je nič výnimočné – a prax to potvrdzuje – že ich je 15 až 20), ktorých vekové zloženie je na úrovni 70 a viac rokov, a môže signalizovať nezáujem o veci verejné.

Naopak zákon vyžaduje súhlas susediacej obce s tým, aby k nej bola pričlenená nefunkčná obec. Možno usudzovať, že tento súhlas musí vysloviť obecné zastupiteľstvo susediacej obce, a keďže zákon neustanovuje inak, je zrejmé, že na súhlas obecného zastupiteľstva bude postačovať, ak sa tak vyjadrí nadpolovičná väčšina jeho prítomných členov.

Zmienená právna úprava je nepochybne krokom vpred oproti predchádzajúcemu stavu, avšak neprehliadnuteľný je aj fakt, že prináša so sebou niekoľko sporných situácií, resp. situácií, ktoré nerieši – čím zvyšuje počet už existujúcich legislatívnych medzier v zákone o obecnom zriadení. Pokúsime sa na tieto stavy upozorniť a zaujať k nim vlastné stanovisko.

Za neprijateľnú považujeme skutočnosť, ktorú sám zákonodarca priznáva v dôvodnej správe, podľa ktorej, ak s pričlenením nefunkčnej obce nesúhlasí nijaká susediaca obec, územnú zmenu v zmysle predloženej právnej úpravy nemožno vykonať. Nejde o jedinú situáciu tohto druhu obsiahnutú v doterajšom znení zákona o obecnom zriadení, o to viac

prekvapuje že zákonodarca v tomto trende pokračuje ďalej. Jedným zo základných pravidiel efektívnej legislatívy v demokratickom a právnom štáte je, aby zákonodarca predvídal a následne upravil každú situáciu (stav), ktorý život v spoločnosti a štáte môže priniesť. Zákonodarca túto požiadavku v danom prípade nenapĺňa.

Nefunkčnou v zmysle zákona je obec, ktorá po vykonaní dvoch po sebe idúcich volieb nemá obecné zastupiteľstvo ani starostu obce. Zákon však nerieši situáciu, keď v obci zvolia starostu, ale v zmysle zákona nezvolia obecné zastupiteľstvo alebo naopak (táto alternatíva je však málo pravdepodobná, nemožno ju však vylúčiť). Podľa právnej úpravy je takáto obec funkčná, fakticky, však funkčná nie je, keďže plnohodnotne možno spravovať obec len vtedy, ak sú v nej zvolené a reálne pôsobia obidva samosprávne orgány obce, t. j. starosta a zastupiteľstvo.

Nazdávame sa, že zákonodarca sa viac ako unáhlil, ak nefunkčnú obec, t. j. obec nespôsobilú plniť základné samosprávne úlohy a činnosti, spojil s jej zánikom. Tento fakt sám o sebe nemôže byť dôvodom na zánik obce. Obec je jediné združenie, ktoré je také prirodzené, že všade, kde sa ľudia spájajú a spolu žijú, vzniká obec sama od seba. (De Tocqueville, A., 2006, s. 160.)

Táto premisa, ktorú takmer pred dvesto rokmi vyslovil francúzsky sociálnopolitický mysliteľ a historiograf A. de Tocqueville, je podľa nás, aktuálna dodnes. Tak ako obec prirodzene vzniká, tak aj prirodzene funguje dovtedy, kým v nej funguje život, kým v nej žijú ľudia.

Obec, ktorá existovala niekoľko storočí nemá zaniknúť ex lege, ale prirodzenou cestou. Úlohou zákonodarcu predsa nemôže byť „vymazávanie“ obcí z mapy Slovenskej republiky iba preto, že z rôznych dôvodov – najčastejšie z dôvodu vekového zloženia obyvateľstva – nie sú spôsobilé uplatniť svoje právo na samosprávu. Faktické fungovanie obce, ktoré jej dávajú v nej žijúci ľudia (obyvatelia), nemožno zamieňať s nespôsobilosťou obce plniť samosprávne funkcie vyplývajúce pre ňu zo zákona. Zákonodarca zašiel zbytočne ďaleko, keď stanovil, že nefunkčná obec pričlenením zaniká. Úplne by bolo stačilo zákonné konštatovanie, podľa ktorého samosprávne funkcie nefunkčnej obce prechádzajú (ich plnenie a zabezpečovanie) na susediacu obec, ktorá sa stáva v tomto zmysle právnym nástupcom nefunkčnej obce.

So zánikom obce súvisí celý rad problémov a otázok, na ktoré zákonodarca nedáva odpoveď, a nijako ich nespomína (nerieši) ani v dôvodnej správe. Ak obec zaniká, zaniká aj jej názov, zaniká aj jej katastrálne územie, ktoré by sa malo stať súčasťou susediacej obce. Tento fakt však prináša celú škálu možných právnych konfliktných situácií a je otázkou, či na ich riešenie bude postačovať odvolanie sa na § 2aa ods. 5, v zmysle ktorého nefunkčná obec zaniká.

Aký bude vzťah nefunkčnej obce k obci susediacej, bude jej časťou, alebo sa stane jej súčasťou (splynie s ňou) a v tomto duchu sa označia aj popisné čísla domov (bytov) nachádzajúcich sa v pričlenenej obci? Čo ak v budúcnosti – v histórii slovenských obcí sa tak už stalo – sa dnes nefunkčná obec znovu osídli a jej obyvatelia budú mať záujem o vytvorenie samostatnej obce a s ňou súvisiacej samosprávy, budú sa musieť tejto svojej snahy domáhať prostredníctvom inštitútu rozdelenia obce, ktorý je dnes značne prísny?

Nazdávame sa, že ak zákonodarca zakotvil inštitút pričlenenia obce (ktorý vo svojej podstate chápeme ako prínos) mal na nami vyslovené, ale zrejme aj ďalšie možné, otázky dať odpoveď. Ak sa vrátime k názvu tejto podkapitoly, máme za to, že inštitút pričlenenia obce môže byť progres, ak všetko pôjde tak, ako zákonodarca predpokladá, ak sa však vyskytnú starosti, a tie život nepochybne prinesie, prílišná unáhlenosť a s ňou súvisiaca všeobecnosť, ktorá analyzovanú právnu úpravu charakterizuje, prinesie ďalšie problémy, a nemusí ich byť málo.

ZÁVER

Analyzovali sme súčasnú právnu úpravu kreovania starostu obce z pozície jeho ponímania ako univerzálneho predstaviteľa verejnej správy (v konečnom dôsledku verejnej moci) v miestnych podmienkach s osobitným zameraním na prepojenie s malými obcami, ktoré v slovenskom prostredí predstavujú vysoké percento majúce tendenciu postupného nárastu, najmä na strednom a východnom Slovensku.

Ak máme na základe vykonanej analýzy skúmaného stavu formulovať odpoveď na otázku vyslovenú v názve tohto príspevku, vidíme ju v dvoch rovinách. Tá prvá má podobu subjektívnu a predstavujú ju podmienky kladené na kandidátov uchádzajúcich sa o funkciu starostu obce. Nazdávame sa, že tieto podmienky určené zákonom sú vo svojej podstate vyhovujúce, kompatibilné s obdobnými podmienkami v iných štátoch. Možno jednoznačnejšie (v zmysle vyslovene) by mala byť stanovená požiadavka bezúhonnosti, ktorú dnes nepriamo vyjadruje prekážka pasívneho volebného práva na strane kandidáta.

Druhou rovinou našej odpovede sú objektívne podmienky dané existujúcou štruktúrou osídlenia v Slovenskej republike, ktorá je charakterizovaná veľkým počtom malých obcí, pričom perspektíva zmeny tohto stavu je v najbližších rokoch (a tých môže byť veľa) len ťažko (ak vôbec) predstaviteľná. V prostredí slovenských obecných samospráv sa tak vytvárajú dve protichodné tendencie, na jednej strane nárast počtu malých obcí, na strane druhej decentralizácii verejnej moci zvyšuje nielen početnosť úloh, ktoré budú musieť obce zabezpečiť, ale rovnako zvyšuje nároky na volených predstaviteľov obecnej samosprávy, osobitne starostu obce, jeho odbornú pripravenosť a pracovné skúsenosti. Máme za to, že riešenie tohto problému v súčasných legislatívnych a faktických podmienkach nie je možné.

Tým subjektom, ktorý musí nájsť riešenie - keď nie optimálne, tak aspoň primerané - je štát. Na mysli však máme riešenie komplexného charakteru, nie čiastkové „lepenie“, akým je inštitút tzv. nefunkčnej obce. Štát a jeho ekonomicko-sociálna politika spôsobili a spôsobujú nárast malých obcí, resp. obcí, ktoré postupne vymierajú. Za tejto situácie je to znovu štát, ktorý musí sanovať fungovanie obecných samospráv v takej podobe, aby napĺňali svoju funkciu, t. j. dokázali realizovať svoje ústavné právo na samosprávu, so všetkými náležitosťami predstavujúcimi jeho obsah.

V obidvoch naznačených prípadoch ide o deficit štátu, resp. štátnej moci. Vznik obcí je proces historický, avšak ich rozvíjanie ako subjektov verejnej moci je výsledkom seba obmedzenia štátu, ktorý v procese decentralizácie verejnej moci preniesol na obce celý rad kompetencií, a je teda povinný vytvoriť podmienky na to, aby ich obce mohli efektívne

uskutočňovať (zabezpečovať). Štát sa nemôže tváriť, že daný stav sa ho netýka, resp. spoliehať sa na to, že ho vyrieši čas alebo prax.

Z troch nami navrhovaných riešení sa prikláňame k uskutočneniu komunálnej reformy, resp. reformy obecného zriadenia v niektorej z podôb, o ktorých sme hovorili v príspevku. Múdro pripravená a realizovaná komunálna reforma by bola riešením komplexnej povahy, sanovala by nielen nami analyzovaný problém voľby starostov v malých obciach, ale viedla by k zlepšeniu rozhodovacej činnosti obecných samospráv, ako aj k efektívnemu poskytovaniu a zabezpečovaniu sociálnych služieb, ktoré obyvatelia obcí právom očakávajú.

POUŽITÁ LITERATÚRA

ČEČOT, V. - P. ŠKULTÉTY, 2009. Zásady ďalšej etapy modernizácie verejnej správy. In: *Teória a prax verejnej správy.* Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy. ISBN 978-80-7079-736-1.

DE TOCQUEVILLE, A., 2006. *O demokracii v Amerike* (slovenský preklad). Bratislava: Kaligram. ISBN 80-7149-765-7

DRGONEC, J., 2018. *Ústavné právo hmotné.* Bratislava: C. H. Beck. ISBN 978-80-89603-57-2

GAŠPAR. M., 1998, *Správne právo, Teória a prax.* Bratislava. ISBN 80-767911-0-9

IZDEBSKI, H., 2009. *Samorzad reryrorialny. Podstavy ustroju i dzialnošci.* Warszawa: Lexis Nexis. ISBN 978-83-7620-219-8

KILÉNYI, G. – N. ACS a J. KALTENBACH et al., 2015. *Közigazgatási: Általános közigazgatási ismeretek;* NOVOTNÝ, V. – K. KLÍMA – K. KRÁLIKOVÁ a L. DUDOR, 2017. Veřejná správa v zemích Visegrádské čtyřky (Česká republika, Maďarsko, Poľská republika, Slovenská republika). Praha: Leges. ISBN 978-80-7502-215-8.

KLÍMA, K., 2017. Územní samospráva v dilematu vertikální dělby moci. In: *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy.* Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy. ISBN 978-80-8152-543-8.

KOPECKÝ, M., 2010. *Právní postavení obcí a krajů – Základy komunálního práva*. Praha: WoltersKluwer. ISBN 978-80-7478-647-1

KUKLIŠ, P., 2006. Niektoré problémy medziobecnej spolupráce v Slovenskej republike. In: *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice.* Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeňek, s. r. o. ISBN 80-7380-001-02;

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

MATULA, M., 2017. *Proměny funkce veřejné správy.* Plzeň: Západočeská univerzity v Plzni. ISBN 978-80-261-0686-9.

PALÚŠ, I. – JESENKO, M. – KRUNKOVÁ, A., 2010. *Obec ako základ územnej samosprávy.* Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy. ISBN 978-80-8129-003-9;

PALÚŠ. I. – HENCOVSKÁ. M., 2013, Starosta obce ako orgán verejnej moci, In: *Viazanosť verejnej správy právom,* Zborník vedeckých prác, Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy. ISBN 978-80-89496-10-5.

PALÚŠ, I. – M. HENCOVSKÁ, 2013. Starosta obce ako orgán verejnej moci. In: *Viazanosť verejnej správy právom*. Zborník vedeckých prác. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy;

PALÚŠ, I., 2016. *K trom problémom právneho postavenia starostu obce.* Štát a právo. Roč. 03, č. 1. ISSN 1339-7753;

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, 2013. Vzťah demokracie a odbornosti v obecnej samospráve z pohľadu starostov obcí. In: *Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie „Teória a prax verejnej správy, časť 1"*, konanej v dňoch 11. – 12.9. 2013 na Fakulte verejnej správy UPJŠ v Košiciach. Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy. ISBN 978-80-8152-057-0.

PALÚŠ, I., 2014. *Vzťah demokracie a odbornosti v obecnej samospráve Slovenskej republiky.* Auspícia, roč. X, č. 2. ISSN 1214-4967.

PALÚŠ, I. a kol., 2018. *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy.* Košice: UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy.

SEMAN, T., 2012. Vyššie sekundárne vzdelanie ako minimálny stupeň vzdelania starostu (primátora) de lege v súvislosti s Ústavou Slovenskej republiky. In: *Územná samospráva ako forma verejnej moci.* Zborník príspevkov z vedeckej konferencie konanej dňa 18.10.2012 na Fakulte verejnej správy UPJŠ v Košiciach. ISBN 978-80-8129-016-9.

MEDZINÁRODNÁ MIGRÁCIA A PROBLÉMY VEREJNEJ SPRÁVY [28]

prof. PhDr. Ján Liďák, CSc.[29]

Abstract

International migration and the movement of population of this planet have been a point of interest of global politics, especially from the turn of the century. In its most fundamental sense, international migration is perceived primarily as the movement of labor. The author draws attention to the fact that changes in the demographic structure of the population in Europe are also reflected in Czech and Slovak Republics. Demand for the labor force and the arrival of immigrants cause and will cause considerable problems for regional and local government officials, who will be forced to respond to different situations and take appropriate decisions. He points out that the competent people feel helpless, they lack information and knowledge about the problem and are not ready to solve them. The current situation in both countries is described with statistical data and it suggests possible problems of coexistence of immigrants and autochthonous populations.

KEY WORDS: *international migration, manpower, minority, national state, co-existence problems, diversification, radicalisation*

1

Medzinárodná migrácia a pohyb obyvateľstva planéty sa najmä od prelomu storočí nachádza v centre pozornosti svetovej politiky. Uvedený fenomén, jeho charakteristiky a kontexty, sa stávajú predmetom záujmu verejného priestoru tiež v jednotlivých štátoch, kde je tento problém s ohľadom na jeho význam konotovaný.

Verejný priestor podľa autorov Bergera a Luckmanna chápeme ako sociálny priestor, v ktorom dochádza k stretom rôzneho videnia reality, v ktorom sa odohráva verejný život, je miestom konfliktu a dominancie a zároveň môže slúžiť ako javisko, na ktorom majú sociálni aktéri možnosť seba reprezentácie. (Berger, Luckmann, 2001, s. 27) V tomto priestore sa stretávajú aktéri s rôznym videním reality, vznikajú tu pravidla určujúce ako sa bude v danom priestore komunikovať, jednať a aký význam nadobudnú jednotlivé kontexty prezentovaných problémov. Zároveň je potrebné pripomenúť, že v posledných desaťročiach nadobúda v tomto kontexte mimoriadnu dôležitosť priestor virtuálny, prostredie internetu a sociálnych sieti, kde je možná aktívna účasť, komunikácia medzi aktérmi, participácia a vytváranie obsahu.

[28] Táto publikácia je výstupom vedeckovýskumného projektu ARC – Vysokej školy politických a spoločenských věd Kutná Hora a Vysokej školy ekonómie a manažmentu verejnej správy Bratislava „Medzinárodná migrácia – multidimenzionálny problém súčasnej spoločnosti.“

[29] Academia Rerum Civilium – Vysoká škola politických a společenských věd, s.r.o. Barborská 52, Kutná Hora, Česká republika. E-mail: lidak@vspsv.cz

Situácia je ale taká, že migranti predovšetkým z dôvodu nedostatočnej jazykovej vybavenosti, do verejnej diskusie nevstupujú a tak dochádza k uzatváraniu sa imigrantských komunít pred väčšinovou spoločnosťou. To v konečnom dôsledku vedie k vzrastajúcim obavám na strane väčšinovej spoločnosti, pretože sa komunitný život odohráva mimo sociálnej kontroly. (Čermáková, Janků, Kliment, Linhartová, 2016, s. 106)

Je nesporné, že fenomén migrácie má významný podiel na tejto komunikácii a tým pádom aj na podobe a charaktere súčasnej verejnej správy. Ako je všeobecne známe politické systémy jednotlivých krajín, štátna správa a samospráva sa vplyvu a tlaku migrácie prispôsobujú. Dochádza k zmenám v ich fungovaní a vo vnútornej štruktúre, vytvárajú sa nové orgány a inštitúcie na riešenie tohoto problému. V jednotlivých štátoch boli zriadené ministerstva pre migráciu, v iných oddelenia a pracovné kolektívy, ktoré sa na ministerstvách problematike venujú. Postupne reaguje celý systém verejnej správy, ktorý anticipuje nálady obyvateľstva a názory verejnej mienky. Vznikajú politické strany a politickí vodcovia, ktorí na predmetnej problematike vystavali svoj program a získavajú popularitu, ktorá je postavená na strachu z odlišnosti, na obavách z migrantov, ktorých vo väčšine spájajú s odlišnosťou náboženskou. To znamená na negativizme voči islamu a moslimským komunitám, ktoré v Európe už žijú a v súvislosti s vývojom v posledných rokoch ďalej pribúdajú. Povedomie o téme je síce všeobecne nízke, ale súčasne islam a moslimovia patria k atraktívnym a diskutovaným verejným témam. Je len samozrejme, že zmysluplné riešenia sa nedajú dosiahnuť bez prihliadnutia na postoje verejnosti

Aj v našich podmienkach sa predvolebná kampaň v prezidentských voľbách i vo voľbách do ostatných orgánov verejnej správy niesla v duchu vyvolávania strachu z migrácie, následne islamizácie, rozvratu tradičných hodnôt a dokonca aj z tzv. gender ideológie. Česká republika je na tom rovnako, kde predovšetkým SPD a iné politické subjekty vstupujú do verejného priestoru s heslami typu - dosť bolo migrantov, dosť bolo islamu, atď. Môžeme s istou dávkou nepresnosti uviesť, že migrácia obyvateľstva planéty sa stáva zdrojom konfliktov, ale zároveň aj rozvoja, je tým fenoménom, ktorý v budúcnosti bude čím ďalej, tým viac ovplyvňovať vývoj jednotlivých národov a aj celého ľudstva. Medzinárodná migrácia je reakciou na extrémnu globálnu nerovnosť a jej zastavenie, respektíve odstránenie nie je perspektívou blízkej budúcnosti.

Obyvateľstvo svetovej periférie je v pohybe, na začiatku 21. storočia, podľa štatistík OSN, sa mimo hraníc svojej krajiny nachádzalo okolo 175 miliónov ľudí. Novšie údaje OSN a Medzinárodnej organizácie pre migráciu (IOM) odhadovali počet migrantov vo svete na začiatku roka 2005 na 185 až 192 miliónov. Tento počet do roku 2017 stúpol, podľa OSN, na 257,7 milióna migrantov, čo predstavuje 3,4 percenta súčasnej svetovej populácie. (International Migration Report, 2017, s. 25)

Dovolíme si upozorniť na najnovšiu štúdiu Medzinárodnej organizácie práce (ILO, 2018), ktorá uvádza, že v súčasnosti je na celom svete bez práce 70,9 milióna ľudí vo veku 15 až 24 rokov. Najviac, až 30 percent ich žije v arabských krajinách. Ak si nenájdu prácu doma, budú skúšať šťastie v iných častiach sveta. Štúdia ďalej uvádza, že do roku 2030 príde na pracovný trh ďalších 25,6 milióna ľudí vo veku 15 až 29 rokov, väčšinou z afrických krajín. Štatistiky ukazujú, že vo vekovom zložení obyvateľov v rozvojových krajinách má veľký podiel obyvateľstvo v predproduktívnej zložke, ktorá zabezpečí ešte vyšší prírastok obyvateľstva i v

najbližších desaťročiach a to i v prípade, ak by sa v budúcnosti aktívne prispelo k zníženiu plodnosti. Celosvetovo vyjadrilo až 36 percent mladých ľudí želanie odísť za prácou do zahraničia. Svoju krajinu chce opustiť až 44,3 percenta mladých ľudí z afrických krajín na juh od Sahary. Podobné čísla udávajú štatistiky v krajinách severnej Afriky, v Latinskej Amerike, v karibskej oblasti a tiež vo východnej Európe, t.j. v postsocialistických krajinách. Problém pre tieto krajiny spočíva v tom, že z väčšej časti sa jedná o najvzdelanejšie vrstvy tamojšieho obyvateľstva. (ILO, 2018)

Medzinárodná migrácia v tom najzakladanejšom ponímaní je vnímaná predovšetkým ako pohyb pracovnej sily. Z tohto uhla pohľadu sa jedná najmä o ekonomický jav, respektíve problém a preto je ekonomika v popredí jej politického hodnotenia. Z pohľadu štatistík a ekonomických hodnotení sú veci pomerne jasné.

Tak ako sme naznačili, negatívne zmeny v demografickej štruktúre obyvateľstva v Európe sa v budúcnosti budú ďalej prehlbovať a predikcie renomovaných inštitúcii ukazujú, že do roku 2030 sa populácia Európskej únie v produktívnom veku môže znížiť zhruba o 20 miliónov, do roku 2060 dokonca o 50 miliónov. (ILO, 2018) R. Štefančík a J. Lenč uvádzajú výskum, podľa ktorého Nemecko na zastavenie poklesu a následnú stabilizáciu počtu produktívneho obyvateľstva potrebuje ročne 400 tisíc prisťahovalcov. (Štefančík, Lenč, 2012, s. 27) Samotní Nemci uvádzajú, že v najhoršom variante potrebujú minimálne 260 tisíc ľudí ročne, inak sa ich pracovný trh zosype. (Potřebujeme 260 000, 2019) V Európe začína prebiehať zápas o získanie lacnej pracovnej sily. Ukazuje sa, že ani jednotný pracovný trh Európskej únie nestačí na pokrytie voľných pracovných miest v konjunktúre.

V tejto súvislosti sa problémy začínajú prejavovať aj v Českej republike, kde je fenomén poklesu natality najvypuklejší zo všetkých novoprijatých krajín a kde pozitívne migračné saldo môže na určitú obmedzenú dobu kompenzovať očakávaný nepriaznivý vývoj populácie a zabrániť poklesu obyvateľov pod hranicu 10 miliónov. (Štefančík, Lenč, 2012, s. 27) Podľa demografa T. Fialu z Vysokej školy ekonomickej v Prahe by Česká republika v roku 2100 mohla mať o 40 percent obyvateľov menej, t.j. šesť miliónov. Aby bolo možné zachovať súčasný počet obyvateľov musela by Česká republika každý rok prijať 60 tisíc imigrantov. (Hvížďala, 2016, s. 16)

V Českej republike a na Slovensku sú zavedené kvóty a zamestnávatelia sa bežne sťažujú na obrovský nepomer medzi ich dopytom po pracovných silách a počtami pracovníkov, ktoré im vláda ročne povoľuje, respektíve prideľuje. V októbri 2018 Hospodárska komora Českej republiky upozornila vládu ČR na to, že firmám bude v polovici roka 2019 chýbať až 500 tisíc pracovníkov, čo poškodí celú ekonomiku a rast HDP. Predseda Hospodárskej komory V. Dlouhy upozornil, že trh práce sa nachádza v situácii, ktorá v histórii Českej republiky nemá obdobu. Firmám už dnes chýba okolo 440 tisíc zamestnancov, ktorých nie sú schopný nájsť na pobočkách Úradu práce. (Lidi nejsou a nebudou, 2018) Firmy sa ocitli v začarovanom kruhu, kde na jednej strane nemajú dostatok pracovníkov a napriek tomu, že sa snažia o zefektívnenie výroby novými technológiami, dodacie lehoty strojov sa predlžujú, pretože na druhej strane nemá kto vyrábať. Prognóza uvádza fakt, že okrem iných problémov s pracovnou silou, najväčším konkurentom v západnej časti krajiny pri odčerpávaní pracovníkov tuzemskému sektoru predstavuje Nemecko, ktoré sa v súčasnosti potyká s rekordným počtom voľných pracovných miest. Problém je možné riešiť tak, že vláda

zdvojnásobí na 40 tisíc ročnú kvótu pracovníkov prijímaných z Ukrajiny. (Lidi nejsou a nebudou, 2018)

Obdobný problém rieši aj Slovenská republika. Hroziace ekonomické straty nútia vládu a zamestnávateľov otvoriť domáci pracovný trh pracovnej sile zo zahraničia. Minister práce J. Richter ale okamžite na verejnosti vyhlásil, že sa v žiadnom prípade nejedná o prijímanie migrantov. Zo zahraničia k nám môžu prísť pracovať ľudia len do okresov s maximálne 5 percentnou nezamestnanosťou a obsadzovať budú takzvané nedostatkové profesie. (Toma, 2018, s. 9) Aktuálne domáce firmy na Slovensku nedokážu obsadiť viac ako 83 tisíc pracovných miest. Medzi nedostatkové profesie možno zaradiť nielen vysokokvalifikovaných pracovníkov, t.j. lekárov, zdravotné sestry, IT pracovníkov, ešte väčší problém predstavuje nízko kvalifikovaná pracovná sila – obrábači kovov, frézari, šoféri, šoféri vysokozdvižných vozíkov, operátori výroby. Z tretích krajín o prácu na Slovensku prejavujú najväčší záujem Srbi, Ukrajinci, Bulhari, Rumuni, najnovšie aj Mexičania a tradične Vietnamci. Najviac chýba pracovná sila na Slovensku v automobilovom priemysle, kde dlhodobo potrebujú obsadiť až 14 tisíc voľných pracovných miest. (Toma, 2018, s. 9) Zdá sa, že k zásadnému zvratu na pracovnom trhu nedôjde a dopyt po pracovnej sile bude neustále rásť. Odhady hovoria, že v najbližších piatich rokoch by počet imigrantov mohol na Slovensku dosiahnuť až štvrť milióna. Zamestnávatelia argumentujú, že ide o dočasný jav. Upozorňujeme, že sa začína, zatiaľ v malom, prejavovať tendencia usadzovania pracovnej sily v prijímajúcich krajinách, t.j. v Čechách a na Slovensku. Pre firmy nie je výhodný kontrakt na dva, respektíve tri roky. Náklady na zaučenie a kvalifikáciu pracovnej sily sú vysoké. Výhodnejšie bude predlžovanie pobytu, ale s tým bude súvisieť aj príchod manželky a deti a následne usadenie rodiny tak, ako sa to v niektorých častiach Slovenska už deje. R. Štefančík uvádza, že sa tak dostávame do situácie, ktorú riešili štáty s takzvaným exkluzívnym prístupom v integračnej politike. Inak vyjadrené, sme odsúdení opakovať ich chyby. (Štefančík, 2018, s. 66)

Rovnakú tendenciu v posledných rokoch zaznamenávame aj v Českej republike, kde narastá počet imigrujúcich Ukrajincov a Rusov. Títo neprichádzajú do Českej republiky kvôli krátkodobému zárobku, ale mienia sa tu usadiť natrvalo. Autor M. Zvěřina upozorňuje na zvyšujúci sa počet rodinne usadených ruských imigrantov koncentrujúcich sa v Prahe a tvrdí, že je to len otázka času, kedy sa môže vytvoriť v Prahe kompaktná ruská štvrť. Developerské firmy uvádzajú, že značná časť ruských investorov kupuje niekoľko bytov v novostavbe v predpredaji priamo od developera. Výnimkou nie sú prípady, kedy kúpia aj desať bytov naraz. Už dnes sú vyhľadávané lokality ako Zličín, Stodůlky, Letňany alebo Vršovice. V okolí potom vyrastajú aj obchody a ďalšie služby, ktoré sú tejto cieľovej skupine uspôsobené. (Menzelová, 2018, s. 1-3) V tejto súvislosti M. Zvěrina upozorňuje na problém tureckej menšiny v Nemecku, kde je turecká menšina oveľa lojálnejšia k tureckému vodcovi a jeho hodnotám, než k demokracii a k štátu, ktorý im zaistil nebývalý blahobyt, bezpečnosť, vzdelanie a demokratické slobody. (Zvěřina, 2018, s. 10) Je potrebné poznamenať, že pozitívne a negatívne dopady medzinárodnej migrácie, pohybu pracovnej sily, ale aj utečeneckej krízy, možno merať jej intenzitou. V prípade nízkej intenzity môže byť autochtónne obyvateľstvo kultúrne a ekonomicky obohatené a spolužitie nevykazuje žiadne väčšie excesy. Naopak v prípade silnej vlny migrácie, respektíve utečeneckých vĺn, dochádza k segregácii imigrantov a utečencov a následne k sociálnej kohézii. Kvantita, ale aj kvalita na

strane minority potenciálne narúša spoločenský poriadok a konsenzus. Aký bude ďalší vývoj je ťažké predpokladať, rovnaký civilizačný okruh nemusí vyvolávať pocit ohrozenia. Zostáva ale faktom, že každý usadený, ale aj dočasný imigrant z akejkoľvek vyspelej, alebo zaostalej oblasti si so sebou prinesie svoje zvyky, tradície i hodnoty a napríklad aj spôsoby riešenia konfliktov. Je teda v podstate jasné, že problémy trhu práce, obavy z mzdového poklesu i kultúrnu inakosť určite využijú politické strany na získavanie nového voličského potenciálu aj v podmienkach Českej a Slovenskej republiky.

Vo všeobecnosti verejná mienka, občania i politické elity na európskom kontinente a teda aj v Čechách a na Slovensku sú antiimigračne naladené. Každá zmienka o migrácii a zamestnávaní zahraničných pracovníkov vyvoláva negatívne emócie. Na Slovensku je tendencia vnímať prisťahovalcov cez prizmu negatívnych určení, pričom negatívne postoje verejnosti vo vzťahu k prisťahovalcom, stagnujú, alebo sa mierne zhoršujú. Ide predovšetkým o pretrvávanie stereotypov, že prisťahovalci berú prácu ľuďom, ktorí sa narodili na Slovensku, že rozširujú choroby, prípadne, že prispievajú k rastu kriminality. Dovolíme si uviesť, že aj predseda Českomoravskej konfederácie odborových zväzov J. Středula vo svojich vystúpeniach uvádza, že príchod migrantov a zahraničných pracovníkov prináša rizika zvýšenia kriminality a rozvoja obchodu s chudobou v oblasti bývania. (Petříček chce přivést, 2019)

V tejto súvislosti si dovolíme niekoľko poznámok k problematike verejnej správy. Predstavitelia verejnej správy sú a budú nútení reagovať na vzniknuté situácie a prijímať adekvátne rozhodnutia – riešiť dôsledky imigrácie, adaptáciu imigrantov i občianske spolunažívanie. Kľúčovú úlohu pri riešení konkrétnych problémov a pri integrácii na miestnej úrovni zohrávajú samosprávne kraje, mestá a obce. Môžu byť postavení pred rozhodnutia, ktoré budú súvisieť s nárastom kriminality, riešenie priestupkov, povoľovanie demonštrácii, zahaľovanie dievčat v školách a iných problémov. Je symptomatické, že v médiách sa postupne objavujú správy o migrantoch v industriálnych zónach západného Slovenska, čo už teraz, kedy je ich počet v podstate zanedbateľný, vyvoláva negatívne emócie v radoch istej časti slovenskej verejnosti. V súčasnosti môže byť prijímanie migrantov a teda aj zahraničnej pracovnej sily problematické o čom svedčia fakty, ktoré sa vyskytli v niekoľkých mestách, ktoré na svojom území museli tieto problémy riešiť. Máme na mysli referendum v Gabčíkove z roku 2015 a tiež opatrenia súvisiace so zahraničnou pracovnou silou a verejným poriadkom v meste Sereď. V tomto meste vyjadrujú svoju nespokojnosť občania, ktorí sa postavili proti vybudovaniu ubytovní pre zahraničných robotníkov v areáli bývalej niklovky. Rovnaké problémy zaznamenávame aj v iných mestách Slovenska ako Trnava, Galanta, Nitra, Považská Bystrica.

Obdobne problémy riešia v industriálnej zóne v ČR v meste Plzeň. V posledných rokoch zažívajú nápor zahraničných pracovníkov Pardubice. Radnica pred niekoľkými mesiacmi nedovolila tchajwanskej spoločnosti Foxconn prijať ďalších 300 pracovníkov z Mongolska. Od mája 2019 na stovky pracovníkov z Rumunska, Bulharska a Ukrajiny by mali dohliadať spolu s českými aj policajti z ich domovských krajín. Policajti z cudziny by sa podľa Polície ČR mali objaviť aj v Plzni a v Mladej Boleslavi. Takáto prax už funguje v prípade poľských pracovníkov v Kvasinách na Rychnovsku.

Z uvedeného uhla pohľadu by bolo vhodné, aby samosprávy mali vlastné regionálne migračné a integračné koncepcie a podporovali aktívnu účasť cudzincov na živote v miestnej komunite, vrátane politickej participácie. Je však nutné konštatovať, že záujem o predmetnú problematiku je zo strany samospráv veľmi nízky. (EMN organizovala konferenciu, 2017) Chýba aktívny prístup, aktívna politika ako všeobecný trend na úrovní krajov a obcí. Problémy sa riešia až v okamžiku, kedy ich nie je možné obísť, keď hrozí riziko sociálneho konfliktu. Kompetentní sa cítia byť bezmocní, chýbajú informácie a vedomosti o probléme, nie sú pripravení na ich riešenie a skôr očakávajú akési rady od špecialistov, ktorí by mali ich konanie správnym spôsobom usmerniť. Pri skúmaní a osobných kontaktoch sa stretávame s tým, že predstavitelia samospráv tvrdia, že o problematike imigrácie pracovnej sily nič nevedia, že ich doposiaľ nijakým spôsobom neoslovila a nie sú kompetentní riešiť uvedené problémy. Pretrváva presvedčenie, že Slovenská republika predstavuje iba tranzitívnu trajektóriu, kde sa síce migranti objavujú, ale pokračujú na svojej ceste ďalej do krajín západnej Európy a nakoniec, že prijímanie pracovnej sily zo zahraničia predstavuje iba dočasný problém, ktorému nie je potrebné venovať nijakú mimoriadnu pozornosť. Dôvodov môže byť viacero, ale ide predovšetkým o obavy primátorov miest a starostov obcí, že by mohli čeliť pokusom vyvolať referendá o ich odvolaní z dôvodu, že na území ich obce plánujú vytvoriť utečenecké tábory, respektíve usadiť komunity zahraničných pracovníkov. Občanom sú podsúvané rôzne populistické vyjadrenia a tézy, s ktorými sú konfrontovaní aj poslanci mestských a obecných zastupiteľstiev. Výsledkom je to, že sa obávajú straty popularity a túto problematiku neotvárajú, respektíve sa k nej len všeobecne a neochotne vyjadrujú. (EMN organizovala konferenciu, 2017) Pre aktérov verejnej správy je problémom to, že musia dodržiavať zákony a vyhlášky, nemôžu konať viac a pritom musia ale reagovať na verejnú mienku a senzitivitu riešených problémov. (Čermáková, Janků, Kliment, Linhartová, 2016, s. 142) V Českej a v Slovenskej republike neexistuje súbor návodov a pravidiel ako vzniknuté problémy riešiť, respektíve ako týmto problémom predchádzať. Znalosti a vedomosti o predmetnej problematike sú skôr intuitívne a opierajú sa o analógie zo západnej Európy. Zatiaľ chýba vlastná skúsenosť. Objavuje sa skôr neistota ako s danou problematikou pracovať a aké postoje v konkrétnych situáciách zaujať. Vo všeobecnosti sa začína objavovať rozpor a napätie medzi verejnými vyhláseniami a osobnými, súkromnými názormi. Ak by sme chceli charakterizovať situáciu na Slovensku, ale platí to aj pre Českú republiku, môžeme povedať, že tu existuje nízka dôvera ľudí voči sebe, voči inštitúciám, nedôvera k autoritám, narastá sociálne napätie a extrémizmus. Zároveň poznamenávame, že práve mestá a obce majú obrovský význam a vplyv na formovanie verejnej mienky, na búranie predsudkov a stereotypov.

V praxi sa ukazuje, ako sme už naznačili, že medzinárodná migrácia presahuje ekonomický rozmer a je v skutočnosti predovšetkým problém sociálny so všetkými konzekvenciami tohto zložitého fenoménu. Postupne dochádza k zrážke imigrantských a utečeneckých nádejí s politickou a sociálnou realitou a to vyžaduje mobilizovať všetky vnútorné a vonkajšie sily Európskej únie. Kapacita a ochota akceptovať migrantov a utečencov sú dve odlišné kategórie. Dovolíme si tvrdiť, že všeobecne v celej Európe existuje názor, že správne nastavený a orientovaný rámec imigračnej politiky môže pomôcť vyriešiť, alebo aspoň zmierniť problémy spojené s demografickým vývojom v Európe.

Migrácia a problémy multietnických spoločností sú dnes javom, ktorý zásadným spôsobom ovplyvňuje politické dianie v európskych krajinách. Problémy, ktoré sú s týmto globálnym javom spojené v podmienkach Európy a teda aj v podmienkach Českej a Slovenskej republiky ukazujú, že isté obmedzenia v oblasti medzinárodnej migrácie sú potrebné, treba zabrániť jej narastaniu, účelom ale nie je a nemôže byť ju úplne zastaviť.

POUŽITÁ LITERATÚRA

BERGER, P. - LUCKMANN,T. 2001. *Sociální konstrukce reality: Pojednání o sociologii vědění,* Praha: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2001. 216 s. ISBN 80-85959-46-1.

CENKER, M. 2016. *Koľko utečencov do Európy prišlo, kto ich lákal a kam ísť nechcú.* Dostupné na internete: http://iir.cz/article/ko-ko-utecencov do-europy-prislo-kto-ich-lakal-a-kam-ist-nechcu.

COLLIER, P. 2017. Exodus – *Jak migrace mění náš svět*. Praha: Nakladatelství Libri, 2017. 258 s. ISBN 978-80-7277-557-6.

ČERMÁKOVÁ, E., JANKŮ, T., KLIMENT, P., LINHARTOVÁ, L. 2016. Konceptualizace islámu a moslimů: Islám a moslimové v perspektivě expertů. In: TOPINKA, D. (ed.): *Muslimové v Česku. Etablování muslimů a islámu na veřejnosti.* Praha: Barrister & Principal, 2016. 467 s. ISBN 978-80-7485-115-52016.

EMN organizovala konferenciu o úlohe samospráv v integrácii utečencov. 2017. Dostupné na internete: https://emn.sk/sk/aktivity-emn/stretnutia-a-konferencie/279-emn-organizovala-konferenciu-o-ulohe-samosprav.

HVÍŽĎALA, K. 2016. *Evropa, Rusko, teroristé a běženci*. Praha: Mladá fronta 2016. 256 s. ISBN 978-80-204-4061-7.

CHOCHOLÁČKOVÁ, K. 2009. Regularizace migrantů bez oprávnení k pobytu, tzv. sans papiers, ve Francii. Dostupné na internete: http/www.migraceonline.cz/e-knihovna/?x=2312812.

IOM: World Migration 2003: Managing Migration – Challenges and Response for People on the Move. Genève 2003.

ILO: *Unemployment and decent work deficits to remain high in 2018.* Dostupné na internete: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_615590/lang--en/index.htm

International Migration Report 2017. United Nation. New York, 2017. Dostupné na internete:http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf

Lidi nejsou a nebudou. 2018. Dostupné na internete: https://www.novinky.cz/hledej?w=Lidi+nejsou+a+nebudou.+Firmy+pot%C5%99ebuj%C3%AD+na+pul+mili%C3%B3nu&isPhrase=1&section=1&excludeWords=&dateFrom=&dateTo=

MNZELOVÁ, K. 2018. Rusů v Česku přibývá. Přijíždí střední třída. In: *Lidové noviny,* 1.12.2018. Dostupné na internete: https://www.lidovky.cz/domov/rusu-v-cesku-pribyva-prijizdi-stredni-trida-chteji-se-u-nas-usadit-natrvalo.A181202_194413_ln_noviny_ele

PALÁT, M. 2013. *Ekonomické aspekty mezinárodní migrace: Teórie a praxe v Evropské únii.* Ostrava: KEY Publishing, 2013. 92 s. ISBN 978-80-7418-161-0.
PALÁT, M. 2014. *Determinanty vzniku migrace a statistiky cudzinců v Evropské unii.* Ostrava: KEY Publishing, 2014. 72 s. ISBN 978-80-7418-228-0.
Petříček chce přivést tisíce dalších pracovníků z Ukrajiny. 2019. Dostupné na internete: http://denikreferendum.cz/clanek/28957-petricek-chce-privest
Potřebujeme 260 000 imigrantů ročně, hlásí Němci. 2019. Dostupné na internete: https://www.novinky.cz/zahranicni/evropa/497524-potrebujeme-260-000-imigrantu-rocne-hlasi nemci.html
STANOVISKO k nové stratégii MPSV zásadně zpřísnit vydávání pracovních povolení cizincům na pozicích s nízkou kvalifikaci. 2012. Dostupné na internete: https://migraceonline.cz/cz/e-knihovna/stanovisko-k-nove-strategii-mpsv-zasadne-zprisnit-vydavani-pracovnich-povoleni-cizincum-na-pozicich-s-nizkou-kvalifikaci
Státy OSN... Dostupné na internete: https://www.novinky.cz/zahranicni/svet/477750-staty-osn-se-dohodly-na-globalnim-paktu-o-migraci.html
ŠTEFANČÍK, R. 2007. Problém migrácie vo svetovej politike. In *Medzinárodné vzťahy 2007 – Energetická politika EÚ a boj proti klimatickým zmenám.* Bratislava: Ekonóm 2007. ISBN 978-80-225-2576-3
ŠTEFANČÍK, R. 2010. Medzinárodná migrácia a jej dopady na migračnú politiku vo Švajčiarsku. In: Medzinárodné vzťahy. Vedecký časopis pre medzinárodné politické, ekonomické, kultúrne a právne vzťahy. FMV EU v Bratislave, č. 2/2010, roč. VIII. ISSN 1336-1562, s. 101-114.
ŠTEFANČÍK, R., LENČ, J. 2012. *Mladí migranti v slovenskej spoločnosti. Medzinárodná migrácia, moslimovia, štát a verejná mienka*. Brno: Tribun EU, 2012. 244 s. ISBN 978-80-263-0311-4.
ŠTEFANĆÍK, R. 2018. My a „oni" pod jednou strechou: Vplyv medzinárodnej migrácie na vývoj občianskej spoločnosti. In: DOBIAŠ, D., EŠTOK, G., DOBIAŠOVÁ, S. (eds.): *Občianska spoločnosť. Kam kráčaš demokracia.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018. ISBN 978-80-8152-655-8.
TOMA, B. 2018. Cudzinci získajú pracovné povolenie už za 30 dní. Pravda, 12.10.2018. Dostupné na internete: https://spravy.pravda.sk/ekonomika/clanok/487696-cudzinci-ziskaju-pracovne-povolenie-uz-za-30-dni/.
ZVĚŘINA, M. 2018. Jsou tu už dávno. Lidové noviny, 1.12.2018. Dostupné na internete: https://www.lidovky.cz/nazory/zverina-jsou-tu-uz-davno-nasemu-statu-chybi-politika-vuci mensinam.A181130_222719_ln_nazory _form

PREZIDENTSKÉ VOĽBY 2019 A POLITICKÁ KAMPAŇ [30]

Doc. PaedDr. PhDr. Marcel Lincényi, PhD., Mgr. Jaroslav Čársky[31]

Abstract

The study offers an analysis of the political campaign in the 2019 presidential election in terms of marketing and media. The authors point to several aspects of marketing and mass media communication, which could have had consequences for the presidential election campaign, or the actual results in the presidential election. An important role in the presidential duel in 2019 was played by manipulation of public opinion through election polls or communication via social networks.

KEY WORDS: *presidential election, campaign, marketing, media, manipulation, case, exit poll.*

ÚVOD

Existuje množstvo definícií kampane. Viacerí autori (Valček, P., 2011) sa zhodujú v tom, že kampaň je systematické, demograficky cielené a organizované použitie médií (spravidla viacerých typov i titulov) zamerané na dosiahnutie masívneho informačného alebo persuazívneho účinku v populácii. Ako uvádzajú Schmitt-Beck a Farrell (2002, str. 3), politické kampane predstavujú organizované komunikačné úsilie, zahrňujúce funkciu jednej alebo viacerých agentúr (či už sú to politické strany, kandidáti, vládne inštitúcie alebo špecifické záujmové organizácie), ktoré sa snažia ovplyvniť výsledok rozhodovacieho procesu pôsobením na verejnú mienku.

Hlavnou snahou politických kampaní je ovplyvniť proces a výsledky vládnutia. Shmitt-Beck a Farrell rozlišujú štyri druhy politickej kampane: volebné kampane, referendá, informačné kampane a image kampane. My sa ďalej budeme venovať volebnej kampani, ktorú Ján Spousta vníma ako organizované úsilie jednotlivcov s cieľom presvedčovania voličov a zaistenia dostatočnej podpory kandidátov. Podľa Davida Denvera a Gordona Handsa majú volebné kampane štyri ciele: informovať voličov, presvedčiť voličov, posilniť súčasnú podporu a mobilizovať voličov. (Lincényi, Fabuš, 2011, str. 43-44)

Na kampaň pôsobia aj ďalšie aspekty, ktoré Pippa Norris (2002, s. 127) rozdeľuje: a) kontextuálne prostredie, organizácia kampaní, komunikačné kanály, účinky kampaní. (Bradová, 2005, str. 20, 21)

[30] Uskutočnené v rámci projektu KEGA 003TnUAD-4/2018: Inovácia metodických listov pre učiteľov občianskej náuky z pohľadu potreby prevencie prejavov extrémizmu a výchovy k demokratickému občianstvu

[31] Trenčianska Univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne, 911 50 Trenčín, Slovenská republika, Department of Political Science. Email: marcel.liceneyi@tnuni.sk, jaroslav.carsky@tnuni.sk

PUBLICY 2019

Táto výskumná štúdia sa zameriava na deskriptívnu a interpretatívnu analýzu marketingovej organizácie kampane v rámci kontextuálneho prostredia a taktiež na mediálnu komunikáciu ako súčasť komunikačných kanálov v politickej kampani prezidentských volieb v roku 2019.

1 METODOLÓGIA

Výskumnou oblasťou je volebná kampaň na Slovensku v roku 2019 pred prezidentskými voľbami. Voľby prezidenta Slovenskej republiky sa z rozhodnutia predsedu NR SR č. 8/2019 zo dňa 10. januára 2019 konali v sobotu 16. marca 2019. Vo volebnom súboji kandidovalo 15 kandidátov na prezidenta SR s vyžrebovanými číslami: 1 Ing. Béla Bugár, 2. Mgr. Zuzana Čaputová, 3. Martin Daňo, 4. JUDr. Štefan Harabin, 5. doc. Mgr. Eduard Chmelár, PhD., 6. Mgr. Ing. Marian Kotleba, 7. Bc. Milan Krajniak, 8. PaedDr. József Menyhárt, PhD., 9. RNDr. František Mikloško, 10. Dr. Ing. Robert Mistrík, 11. JUDr. Maroš Šefčovič, PhD., 12. Mgr. Róbert Švec, 13. Ing. Bohumila Tauchmannová, 14. Dr. Ing. Juraj Zábojník, PhD., RNDr. Ivan Zuzula, CSc.

Vzhľadom k tomu, že ani jeden z kandidátov na prezidenta Slovenskej republiky v prvom kole nezískal nadpolovičnú väčšinu hlasov oprávnených voličov, dňa 30. marca 2019 sa konalo druhé kolo volieb prezidenta Slovenskej republiky. Do druhého kola postúpili Zuzana Čaputová a Maroš Šefčovič. Voľby sa konali v súlade s Ústavou Slovenskej republiky a zákonom č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (Voľby prezidenta Slovenskej republiky marec 2019).

Výskumný súbor bol ohraničený volebnom kampaňou. Za začiatok výskumného obdobia sme považovali deň 10. januára, keď predseda NR SR Anton Danko vyhlásil konanie volieb, kedy sa zároveň začala oficiálna volebná kampaň. Kampaň v prvom kole sa skončila volebným moratóriom, teda 48 hodín pred dňom konania volieb (14. marca 2019 o 0:00) a skončila po zatvorení volebných miestnsotí (16. marca 2019 o 23:16). V príapde konania druhého kola volieb skončila volebná kampaň dňa 27. marca 2019 o 23:59 hod. Ďalej sme sa v rámci výskumného súboru zamerali na printové a audiovizuálne médiá s celoslovenskou pôsobnosťou a taktiež na nové médiá (internetové médiá).

Hlavným výskumným cieľom príspevku bolo analyzovať volebnú kampaň v prezidentských voľbách na Slovensku v roku 2019.

Sekundárnym výskumným cieľom bolo zistiť, do akej miery sa marketingová komunikácia podieľala na výsledku v prezidentských voľbách v roku 2019.

Ďalším sekundárnym výskumným cieľom bolo zistiť, do akej miery médiá ovplyvnili prezidentskú kampaň vo voľbách v roku 2019.

V prípade ďalšieho plánovania a návrhu výskumu sme uprednostnili koncept výskumných otázok pred stanovením výskumných hypotéz. Identifikovali sme jednu výskumnú otázku (VO), ktorú sme rozpracovali na ďalšie dve špecifické výskumné otázky:

VO1: Aká bola volebná kampaň v prezidentských voľbách na Slovensku v roku 2019?
ŠVO1: Do akej miery sa marketingová komunikácia podieľala na výsledku v prezidentských voľbách v roku 2019?

ŠVO2: Do akej miery médiá ovplyvnili prezidentskú kampaň vo voľbách v roku 2019?

2 ANALÝZA VOLEBNEJ KAMPANE Z POHĽADU MARKETINGU

Politický marketing sa aj na slovenskej politickej scéne stáva čoraz etablovanejším nástrojom, ako uspieť vo vrcholovej, či komunálnej politike. Na vplyv marketingu v politike poukazujú viacerí zahraničí a domáci odborníci.

Politické subjekty si v súčasnosti podľa S. Smolku a E. Smolkovej (2017) uvedomujú význam marketingových aktivít a hľadajú možnosti ako ich využiť na rôzne účely – najčastejšie na politické a volebné kampane. Najímajú odborníkov z oblasti marketingu, politológie i sociológie a keď chcú v politickom boji uspieť, musia nielen „robiť predvolebné kampane", ale aj systematicky monitorovať marketingové prostredie, analyzovať ho a koncipovať marketingové stratégie.

Na základe monitoringu financovania predvolených kampaní prezidentských kandidátov, ktorý realizovala organizácia Transparency International Slovensko (TIS), vyplýva, že prezidentské voľby v roku 2019 mali najdrahšiu predvolenú kampaň kandidátov na funkciu hlavy štátu.

TIS v analýze odhadla, že celkové náklady sa vyšplhajú až k hranici 3,5 milióna eur. Pri predchádzajúcej voľbe hlavy štátu pred piatimi rokmi náklady na kampaň mohli podľa TIS dosiahnuť čiastku do troch miliónov eur. Dve tretiny zo zmienenej sumy pred tohtoročnými voľbami hlavy štátu utratili dohromady zvolená prezidentka Zuzana Čaputová, ďalej jej súper v rozhodujúcom druhom kole hlasovania a Maroš Šefčovič a tiež vedec Robert Mistrík. Mistrík sa ešte pred prvým kolom volieb kandidatúry vzdal v prospech Čaputovej. Náklady oboch finalistov prezidentských volieb na kampaň, Čaputovej i Šefčoviča, TIS odhadla zhodne na 700-tisíc až 730-tisíc eur. Čaputová zhruba tretinu doposiaľ vyfakturovaných nákladov vynaložila na svoju propagáciu na internete. Takmer polovicu jej rozpočtu na kampaň pokryli drobní darcovia. Úradujúci prezident Andrej Kiska v kampani pred voľbou hlavy štátu v roku 2014 vynaložil podľa TIS až 1,1 milióna eur (TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO. Prezidentské voľby 2019).

Prezidentská kampaň vrátane jeho financovania sa v tomto roku prvýkrát riadila novými pravidlami. Prezidentskí kandidáti si napríklad museli zriadiť transparentný účet. Niektorí však podľa TIS možnosť podrobnejšej analýzy ich výdajov na kampaň obišli tým, že z transparentného účtu uhradili značnou čiastku mediálnym agentúram. Podľa zákona každý z prezidentských kandidátov môže v období osem mesiacov pred voľbami vynaložiť na kampaň pol milióna eur. Ďalších 100-tisíc eur v ich prospech má povolené vynaložiť každý z registrovaných podporovateľov, ktorí si rovnako musia zriadiť transparentný účet (TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO. Prezidentské voľby 2019).

Kandidáti viedli predvolebnú kampaň v prezidentských voľbách v roku 2019 predovšetkým cez sociálne siete a online reklamu. Ako vyplýva z analýzy Analýzy International Slovensko, víťaz prezidentských volieb Zuzana Čaputová investovala do kampani viac finančných zdrojov do internetovej kampani (facebook reklama – 124 00 00 €, internet+youtube reklama – 114 000 €) ako do klasických billboardov (124 000 €), reklame v tevízii (41 000 €), či reklame v tlači (20 000 €). Značné investície do online reklamy (100 000

€) v porovnaní investícií do bilboardov (40 000 €) a reklamy v tlači (39 000 €) či reklamy v televízii (7000 €) možno vidieť aj u kandidáta Maroša Šefčoviča, ktorý sa vo voľbách umiestnil na druhom mieste (TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO. Na voľbách hlavy štátu utŕžili najviac Kmotrík, Kasper a Zuckerberg). Je treba povedať, že nárast politickej kampane cez nové médiá je pozorovateľný už niekoľko rokov, na čo sme upozornili už pri parlamentných voľbách v roku 2012. (Lincényi, 2012)

3 ANALÝZA VOLEBNEJ KAMPANE Z POHĽADU MÉDIÍ

Masové médiá sú dnes neoddeliteľnou súčasťou života v globalizovanom svete a otázka ich moci je veľmi aktuálna. Médiá sú označované ako štvrtá veľmoc, ktorá má výrazný podiel na tvorbe politickej scény. Viacerí odborníci na médiá vyhlásili, že masové médiá sú zdrojom moci: Zygmund Bauman, Avram Noam Chomsky, Denis McQuail, Herbert Marshall McLuhan, Dieter Prokop, M. A. Verick, Tadeusz Zasępa, atď. (Lincényi, 2013)

Ten, kto má kontrolu nad médiami, podľa M. A. Vericka (2009, str. 12, 14-15) kontroluje zároveň mienku spoločnosti a tým aj voličské hlasy. Novinári podľa neho rozhodujú o úspechu a krachu, určujú, čo je správne a čo zlé, a to bez ohľadu na skutočnosť. Ako uvádza M. A. Verick, novinári kontrolujú politikov a zaisťujú, aby títo konali v záujme spoločnosti. Poľský sociológ Zygmund Bauman (2001, str. 97) tvrdí, že dnešný svet profesionálnych hovorcov a zabávačov disponujúci médiom obrovskej moci a sily, expanduje ďaleko za hranice svojho kedysi veľmi obmedzeného teritória a ovláda pôdu, na ktorej pôvodne operovali napríklad len profesionálni politici. Tadeusz Zasępa (2002, str. 37) tvrdil, že masovokomunikačné prostriedky zotročujú ľudské mysle, aby tak slúžili politickým a spoločenským skupinám, ktoré nás využívajú. „Skúmanie ekonomickej a politickej kontroly médií v nich odhalili strediská moci a skupinových záujmov.“ Ignacio Ramonet (2003, str. 56) hovorí o prepletení medzi dominantnými médiami a politickou mocou do tej miery, že občania pochybujú o tom, že štvrtá moc ešte plní svoju kritickú funkciu.

Sila komunikačných prostriedkov sa v prípade politickej agendy multiplikuje tesne pred politickými voľbami. Verejná mienka sa stáva stredobodom pozornosti verejnosti najmä počas volebnej, respektíve referendovej kampane. Podľa Elizabeth M. Perse (2001, str. 117) už od nástupu televízie a dokonalejších volebných a projekčných metód boli obavy, že správy o prezidentských voľbách dní by mohli mať vplyv na volebný deň hlasovania a dnes nie je pochýb o tom, že televízia má veľký vplyv na politický proces, najmä na proces, ako sú naši politickí predstavitelia volení. Ten, kto má kontrolu nad médiami, podľa M. A. Vericka (2009, str. 12, 14-15) kontroluje zároveň mienku spoločnosti a tým aj voličské hlasy. Novinári podľa neho rozhodujú o úspechu a krachu, určujú, čo je správne a čo zlé, a to bez ohľadu na skutočnosť. Ako uvádza M. A. Verick, novinári kontrolujú politikov a zaisťujú, aby títo konali v záujme spoločnosti (porovnaj: Hubálek at all, 2018, 27-99).

Aj Ľudovít Šrámek (2000, str. 79) poukazuje na fakt, že informácie o stave verejnej mienky a tiež o záujme recipientov médií o jednotlivé mediálne subsystémy sa publikujú veľmi často z čisto pragmatických, politických alebo ekonomických dôvodov.

Tibor Môcik kladie okrem iného dôraz aj na prepojenie politického vplyvu s verejnou mienkou, ktorú masmédiá do veľkej miery vytvárajú, tvrdiac: „Ak ... hovoríme o politickom a

spoločenskom dianí ako takom, tak je verejná mienka zároveň pomerne nevyhnutný faktor, na základe ktorého občania vo voľbách rozhodujú o budúcnosti svojej obce, mesta, kraja, krajiny, ale v prípade členských štátov Európskej únie aj o budúcnosti svojho kontinentu.“ (2018, s.51)

Tadeus Zasępa a Maciej Ilowiecki (2003, str. 70) pripomínajú, že podstatná časť verejnej mienky pri voľbách je tvorená z prognózovania. „Stáva sa, že mnohí spočiatku najprv nerozhodní sa pri konečnom rozhodovaní riadia výsledkami sondáže a hlasujú za toho kandidáta strany, ktorá získala prevahu. Tento jav sa nazýva ovčí efekt.“ Ľudovít Šrámek (2000, str. 79) poukazuje zase na fakt, že informácie o stave verejnej mienky a tiež o záujme recipientov médií o jednotlivé mediálne subsystémy sa publikujú veľmi často z čisto pragmatických, politických alebo ekonomických dôvodov.

Mediálne kauzy

Významným aspektom vplyvu na predvolebnú kampaň v prezidentských voľbách v roku 2019 sú viaceré kauzy, ktoré médiá zverejňovali od konca roku 2018.

Prezidentská kandidátka Zuzana Čaputová musela tesne pred voľbami vysvetľovať okolnosti nadobudnutia advokátskej skúšky. Problémom malo byť, že v čase, kedy vykonávala koncipientsku prax, mala mať založenú aj živnosť načo upozornil portál topky.sk. Pritom podľa zákona mala mať Čaputová povinnosť túto skutočnosť oznámiť Slovenskej advokátskej komore, čo však neurobila. V tom čase však ešte neexistovala komisia, ktorá by podobný problém mohla riešiť (Čaputová mohla pri skladaní advokátskej skúšky porušiť zákon. Kandidátka to popiera, 2019). Prezidentský kandidát Maroš Šefčovič zase musel vysvetľovať nezvyčajnú reakciu svojej manželky počas volebnej noci, ktorá sa šírila internetom rýchlosťou blesku. Otázka pre jej manžela od novinára, či by nebolo na čase, keby sa pán Fico odsťahoval z Bonaparte, keďže Ladislav Bašternák bol právoplatne odsúdený a nastúpil do väzenia, sa jej evidentne nepáčila a začala gúľať očami a krčiť čelo, čo novinári, aj odborníci za neverbálnu komunikáciu považovali za nevhodné ("Gúľanie" očí Šefčovičovej manželky sa šíri internetom. Toto si o jej mimike myslí odborníčka, 2019).

Zavádzajúce predvolebné prieskumy

Myslíme si, že na predvolebnú kampaň v prezidentských voľbách v roku 2019 mali významný vplyv aj zverejňované predvolebné prieskumy, ktoré v pravidelných intervaloch verejnosti ponúkali aktuálnych lídroch volieb. Na základe výsledkov predvolebných prieskumov napríklad dňa 26. februára v prospech kandidátky Zuzany Čapútovej odstúpil Robert Mistrík, ktorý bol od začiatku kampane jedným z lídrov spomedzi kandidátov (Mistrík odstupuje z prezidentských volieb, jednoznačne podporuje Čaputovú, 2019).

O objektívnosti predvolebných prieskumoch by sme mohli diskutovať pri hĺbkovej analýze kvantitatívnym prístupom, keby sme porovnali výsledky jednotlivých agentúr v rámci rovnakých sledovaných období, kde sú viditeľné zreteľné rozdiely. Samotnú objektívnosť však spochybňuje už fakt, že predvolebnú prieskumy si objednávali jednotliví prezidentskí kandidáti.

Zaujímavý bol posledný predvolebný prieskum agentúry AKO zo dňa 1. 3.2019, ktorý vyniesol kandidátku Zuzanu Čaputová na výrazné miesto s 52,9 percentami (Čaputová v prieskume AKO prekročila 50-percentnú hranicu, 2019). Prečo práve táto agentúra iba štyri dni predtým v predvolebnom prieskume zo dňa 27. februára 2019 odhadovala kandidátke

Zuzane Čaputovej 27,5 % (Čaputová ovládla ďalší prieskum: Taký náskok pred Šefčovičom ešte nemala!, 2019).

ZÁVER

Na základe realizovanej deskriptívnej a intepretatívnej analýzy predvolebnej kampane prezidentských volieb v rok 2019 možno konštatovať nasledovné závery:

- Vzrastá význam politického marketingu vo voľbách, čo vyplýva na základe zvýšeného objemu investovaných finančných prostriedkov do predvolebnej kampane kandidátov na funkciu hlavy štátu v prezidentských voľbách v roku 2019.
- Platená predvolebná kampaň vo voľbách sa vo väčšej miere vedie cez sociálne siete a online reklamu ako prostredníctvom billboardovej reklamy, či reklamy v televízii a tlači.
- Masmédiá mali významný vplyv na formovanie verejnej mienky v prezidentských voľbách. V sledovanom období sa vytvorili viaceré mediálne kauzy, z ktorých najsilnejšími bola koncipientská prax u kandidátky Zuzany Čaputovej, či nevhodné správanie manželky kandidáta Maroša Šefčoviča.

Na predvolebnú kampaň v prezidentských voľbách v roku 2019 mali významný vplyv aj zverejňované predvolebné prieskumy, ktoré v pravidelných intervaloch verejnosti ponúkali aktuálnych lídroch volieb.

Uvedený príspevok si nenárokuje na komplexný pohľad na predvolebnú kampaň v prezidentských voľbách v roku 2019.

Štúdia si nekládla za cieľ analyzovať všetky médiá v celom sledovanom období, nakoľko poukazuje len na tie mediálne posolstvá, ktoré mohli mať významné konzekvencie na kampaň súperiacich politických subjektov, respektíve samotné výsledky predčasných parlamentných volieb. Témou pre ďalšie skúmanie je však rozsah konzekvencií. Teda je potrebné odpovedať na výskumnú otázku, do akej miery mali vybrané mediálne posolstvá dopad na výsledky prezidentských volieb v roku 2019.

Je tiež otázkou, či tieto mediálne obsahy zverejňovali médiá účelovo alebo neplánovite, respektíve ktoré politické subjekty využili médiá pre svoju politickú kampaň. Je totiž veľmi pravdepodobné, že politikov a samotné médiá manipulovali mocenské elity, ktoré účelovo masívne zverejňovali kauzy pred voľbami, respektíve podporovali svoje strany cez manipulatívne volebné prieskumy.

POUŽITÁ LITERATÚRA

BAUMAN, Z. 2001. *Svoboda*. Praha : Nakladatelství Argo, 2001. ISBN 80-7203-432-4.

BRADOVÁ, E. 2005. *Od lokálních mítinků k politickému marketingu.* Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005, ISBN 80-210-3800-4.

HUBÁLEK, T., KOPEČEK, P., KRÁKORA, P. at all. *Social, Cultural, Ethical and Political Aspects of Migration in the Context of Civic Education. Kalliope Verlag* (Germany), 2018. 172 s. ISBN 978-3-9820327-1-9.

KF. EF. Mistrík odstupuje z prezidentských volieb, jednoznačne podporuje Čaputovú. In: Pravda. [online]. 26.2.2019, [cit. 2019-5-2]. Dostupné: https://spravy.pravda.sk/prezidentske-volby-2019/clanok/503487-mistrik-sa-vzdava-v-prospech-caputovej/

KL. 2019. Čaputová mohla pri skladaní advokátskej skúšky porušiť zákon. Kandidátka to popiera. In: Hospodárske noviny. [online]. 22.3.2019, [cit. 2019-5-2]. Dostupné: https://hnonline.sk/prezidentske-volby-2019/clanky/1911813-caputova-mohla-pri-skladani-advokatskej-skusky-porusit-zakon-kandidatka-to-popiera

LINCÉNYI, M.. 2012. Parlamentné voľby a médiá, 2012.In: : *Voľby 2012*. - Transparentnosť : Trenčín, 2012. - ISBN 978-80-971197-7-5. - s.138-1471.

LINCÉNYI, M. 2013. *Manipulácia a objektivita v masmédiách*. Brno: Tribun EU, ISBN 97880-263-0534-7.

LINCÉNYI, M., FABUŠ, M. 2011. *Marketing – vybrané kapitoly*. Trenčín: TnUAD, 43-44, ISBN 978-80-8075-514-0-

MÔCIK, T. 2018. Nastoľovanie politickej a mediálnej európskej agendy v slovenských reáliách. In: Lincényi, Marcel (ed.). *Aktuálne otázky európskej politiky : zborník príspevkov z odborného seminára.* Trenčín: Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne, 2018. - ISBN 978-80-8075-802-8, s. 49-65

PERSE, Elizabeth, M. 2001. *Media effects and society*. New Jersey : Lawrence Erlbaum Associates, publishers Mahway, 2001. ISBN 0-8058-2505-3.

RAMONET, I. 2003. *Tyranie médií*. Praha : Mladá Fronta, 2003. ISBN 80-204-1037-6.

SMOLKA, S. - SMOLKOVÁ, E. 2017. Vplyv marketingu v politike na voličské správanie. In: *Marketing Science Inspiration*, ISSN 1338-7944, [online]. 29. júna 2017, [cit. 2019-5-2]. Dostupné: https://www.mins.sk/vplyv-marketingu-v-politike-na-volicske-spravanie/

TASR. Čaputová v prieskume AKO prekročila 50-percentnú hranicu. In: Pravda. [online]. 1.3.2019, [cit. 2019-5-2]. Dostupné: https://spravy.pravda.sk/prezidentske-volby-2019/clanok/503888-caputova-v-prieskume-ako-prekrocila-50-percentnu-hranicu/

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO. Prezidentske voľby 2019. Transparentný prezident. Monitoring financovania predvolebných kampaní prezidentských kandidátov. [online]. 2019, [cit. 2019-5-2]. Dostupné: Voľby prezidenta Slovenskej republiky marec 2019. [online]. 2016, [cit. 2019-5-2]. Dostupné: http://www.volbysr.sk/sk/parties.html

TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO. Na voľbách hlavy štátu utŕžili najviac Kmotrík, Kasper a Zuckerberg. [online]. 2019, [cit.2019-5-2]. Dostupné: Dostupné: https://transparency.blog.sme.sk/c/506076/na-volbach-hlavy-statu-utrzili-najviac-kmotrik-kasper-a-zuckerberg.html

TVNOVINY.SK: "Gúľanie" očí Šefčovičovej manželky sa šíri internetom. Toto si o jej mimike myslí odborníčka. [online]. 18.3.2019, [cit. 2012-06-27]. Dostupné na internete: http://www.tvnoviny.sk/prezidentske-volby-2019/1959026_gulanie-oci-sefcovicovej-manzelky-sa-siri-internetom-toto-si-o-jej-mimike-mysli-odbornicka

VALČEK, P. *Slovník teórie médií A – Ž*. Bratislava : Literárne informačné centrum. 2011, ISBN 978-80-8119-042-1.

VERICK, M. A. 2009. *Mediální monopol*. Praha: EarthSave CZ s. r. o., 2009. ISBN 978-80-86916-09-5.

ŠRÁMEK, Ľ. 2000. *Výskum verejnej mienky – politika – médiá*. Bratislava: Mediálne informačné centrum Bratislava, 2000. ISBN 80-85673-12-6.
ZASEPA, T. 2002. *Médiá v čase globalizácie*. Bratislava : Lúč, 2002. ISBN 80-7114-387-1.
ILOWIECKI, M. – ZASEPA, T. 2003. *Moc a nemoc médií*. Bratislava : Typi Universitatis Tyrnaviensis, 2003. ISBN 80-224-0740-2.
SCHMITT, B., R., FARRELL, D, M. et al. 2002. *Do Political Campaigns Matter? Campaign effects in elections and referendums*. London: Routledge. 2002.

DISKURZÍVNA ANALÝZA PREDVOLEBNEJ DISKUSIE KANDIDÁTOV NA PREZIDENTA SR Z HĽADISKA PRINCÍPOV DELIBERATÍVNEJ ETIKY

Prof. PhDr. Jana Plichtová, PhD. - Mgr. Anna Šestáková, PhD. [32]

Abstract

Aim: The aim of this paper is to analyse the rhetoric and argumentative strategies of the presidential candidates in the discussion after the first round of presidential elections in Slovakia. The discourse evaluation is rooted in the concept of discourse ethics by Habermas, as well as in the normative principles of the deliberative democracy.

Methods: The discussion between presidential candidates on the television TA3 was the subject of our analysis. By the means of qualitative analysis, we evaluated their deliberation based on the normative ideal of the deliberative ethics. The discourse quality index (deliberácie (Steenbergen et al., 2003; Bächtiger et al., 2009; Monnoyer-Smith, Wojcik, 2011) was used as a tool of the analysis.

Results and implications: The results showed that the candidates differed substantially in terms of the principles of deliberative ethics and correct argumentation. The biggest deficits were identified on the criteria of interactivity, justification and constructive interactions. The analysis and identification of strategic rhetoric is important for exposing those candidates who use it in order to manipulate the public opinion.

KEY WORDS: *deliberation, discourse ethics, The discourse quality index, political discussions.*

ÚVOD

Súčasná politická teória odlišuje dva modely demokratického rozhodovania: agregatívny a deliberatívny. Agregatívny model, postavený na väčšinovom princípe, stotožňuje politické rozhodovanie so zrátaním (rovných) hlasov vo voľbách a následné zákulisné vyjednávanie politických elít. V posledných desaťročiach sa v politických vedách udial obrat k deliberatívnej demokracii (Dryzek, 2000), ktorá predkladá návrhy, ako odpovedať na neduhy liberálnej demokracie (elitárstvo, korupcia, nereprezentované záujmy väčšiny populácie) a priblížiť ju viac k ideálu rovnosti a spravodlivosti.

Teoreticky opodstatnenosť tohto obratu zdôvodňujú politickí teoretici prvej generácie, najmä John Rawls (1971, 1993) a Jürgen Habermas (1995, 1996). Kým Rawls podrobne zdôvodnil, akým spôsobom deliberatívna demokracia prehlbuje a rozširuje liberálnu demokraciu a smeruje minimálne ku koexistencii rôznorodých záujmov a ochrane práv

[32] Ústav aplikovanej psychológie FSEV UK, Mlynské luhy 4, 821 05 Bratislava. Email: sestakova.anka@gmail.com, jana.plichtova@fses.uniba.sk

všetkých členov politickej komunity, Habermas (spolu s ďalšími autormi, pozri napr. Cohen, 1989; Benhabib, 1996) rozpracoval normatívne štandardy deliberatívnych procesov, ktoré možno zhrnúť do niekoľkých všeobecných princípov:

Prvým princípom je otvorená participácia, ktorá sa neobmedzuje len na elity a týka sa aj práva formulovať tézy, vznášať námietky a argumenty bez nátlaku či donútenia. Druhý princíp zdôvodňovania zaväzuje diskutujúcich uvádzať dôvody, ktoré ich vedú k prezentovaným záverom. Čím je vzťah medzi premisami a záverom užší, tým má argument vyššiu váhu. Premisy však bývajú v praxi často zamlčané. Zamlčovanie môže byť úmyselné alebo neúmyselné, a to vďaka tomu, že diskutujúci pokladajú premisy za natoľko evidentné, že nepovažujú za potrebné ich explicitne formulovať. Pri analýze argumentov však treba zamlčané premisy rekonštruovať.

Tretí princíp zaväzuje účastníkov diskusie brať zreteľ na spoločné dobro (resp. dobro celku, komunity). Z toho vyplýva, že diskutujúci majú posúdiť dôsledky, ktoré ich návrh bude mať na všetkých ostatných členov komunity, resp. ďalších aktérov. Inými slovami, diskutujúci nemôžu presadzovať len vlastné, resp. skupinové záujmy. Diskutujúci má vysvetliť, v čom sa konkrétne individuálne záujmy vzťahujú k záujmom ostatných, resp. k spoločnému verejnému záujmu. To však neznamená, že presadzovanie individuálnych či úzko skupinových záujmov má byť vylúčené, nemalo by to však byť jediným cieľom rozpravy.

Podmienkou kvalitnej deliberácie je to, aby účastníci diskusie prejavovali vzájomný rešpekt k vyjadreniam a argumentácii druhého (Gutmann, Thompson, 1996). Rešpekt sa prejavuje aj v ochote zúčastnených skutočne načúvať argumentom oponentov a brať do úvahy potreby a požiadavky ostatných. Viacerí autori (napr. Cohen, 1989) sa zhodujú v tom, že diskutujúci sa majú usilovať dosiahnuť konsenzus alebo aspoň racionálne motivovanú dohodu, ak konsenzus nie je možný. Ako argumentujú viaceré autorky, konsenzus môže byť v istých prípadoch je aj kontraproduktívny (Young, 1996; Mansbridge, 1983; Gundersen, 2000).

Okrem toho, diskurzívna etika vyžaduje autentickosť a úprimnosť. Deliberácia je efektívna vtedy, keď účastníci nezastierajú svoje skutočné úmysly, neuchyľujú sa k taktizovaniu a sofistikovaným rétorickým stratégiám. Participantov zaväzuje k tomu, aby sa vzdali strategických foriem komunikácie, ktoré sú založené na dominancii, nátlaku alebo manipulácii. Inak nie je možné viesť otvorenú a čestnú diskusiu, ktoré vedie ku konštruktívnemu výsledku.

Druhá generácia proponentov deliberatívnej demokracie je početnejšia (napr. Joseph M. Besset, Carlos Nino, Jon Elster, Roberto Gargarella, John Gastil, David Held, Joshua Cohen, Amy Gutmann, Noëlle McAfee, John Dryzek, Rense Bos, James S. Fishkin, Jane Mansbridge, Jose Luis Marti, Dennis Thompson, Benny Hjern, Hal Koch, Seyla Benhabib, Ethan Leib, Charles Sabel, Jeffrey K. Tulis, David Estlund, Mariah Zeisberg, Jeffrey L. McNairn, Iris Marion Young and Robert B. Talissee) a sústreďuje sa jednak na skúmanie procesov deliberácie, ako aj podmienok, za akých je možné deliberatívnu demokraciu realizovať (pozri podrobnejšie Plichtová, 2010).

Prvý z menovaných - Joseph Besset - identifikoval deliberáciu ako kľúčový proces deliberatívnej demokracie, ktorý nahradí zákulisné vyjednávania a dohody politických elít na

základe princípu väčšiny. V deliberatívnom procese ide o verejné zvažovanie jednotlivých alternatív riešenia a vyjasňovania si názorových rozdielov, pričom účastníci sú zaviazaní k tomu, aby komunikovali ako partneri, aby sa vzájomne rešpektovali a súčasne akceptovali relevantné a korektné argumenty, aby boli otvorení a vypočuli si každý relevantný názor a rozhodovali nestranne.

Habermas (1995, 1996) si uvedomuje, že platnosť akýchkoľvek noriem a rozhodnutí sa odvíja od ochoty aktérov akceptovať ich. Verejný deliberatívny proces, keďže otvára široké možnosti občanov vstúpiť do diskusie a rozhodovania, by mohol k akceptácii takýchto noriem pomôcť. Ak by aktéri skutočne dodržali všetky racionálne a morálne záväzky, vytvorili by sa podmienky pre to, aby výsledkom bola spoločná vôľa, rozhodnutie, ktoré je akceptovateľné pre všetkých (pozri aj Habermas, 1995, 1996; Chambers, 1995, 1999; Gutmann, Thompson, 1996). Kľúčová téza deliberatívnej demokracie, že otvorená, konštruktívna a férová diskusia je nástrojom, ktorý má potenciu prekonať ideologické, stranícke a iné partikulárne záujmy politických elít, však vyvoláva viaceré pochybnosti. Je verejná kontrola tou silou, ktorá prinúti politické elity, aby sa správali v súlade s racionálnymi a morálnymi záväzkami a vzdali sa všetkých dosiaľ nekalých, ale tradične používaných prostriedkov na presadenie vlastných záujmov, vrátane manipulácie, zavádzania a koercie?

1 METÓDY

1.1 Hodnotenie kvality deliberácie

Pokusy navrhnúť metódu ako univerzálne merať kvalitu deliberácie sú zriedkavé, keďže deliberácia sa odohráva v rozličných inštitucionalizovaných kontextoch a v rozličných kultúrnych a spoločenských podmienkach. Na druhej strane, empirické overovanie deliberatívnej demokracie si vyžaduje, aby sa dala merať a porovnávať kvalita deliberácie naprieč odlišným spoločenským, kultúrnym a inštitucionálnym kontextom.

Prvým známym pokusom je Index kvality diskurzu (*The discourse quality index – DQI*), ktorý navrhol a otestoval Steenbergen so spolupracovníkmi (2003), pričom vychádzali z Habermasovej teórie diskurzívnej etiky (Habermas, 1995, 1996). Medzi kritériá hodnotenia však nezaradili kritérium úprimnosti, a to práve z dôvodu problému jednotnej operacionalizácie tohto konštruktu. Posúdiť to, či aktéri diskusie komunikujú svoje skutočné zámery, je mimoriadne náročné. Hodnotenie podľa tohto kritériá by nedosiahlo intersubjektívnu a transsituačnú platnosť.

Index kvality diskurzu pozostáva z kvantitatívneho hodnotenia na základe vyhovenia nasledovným kritériám:

Kritérium rovnosti (participatívnosti) hodnotí, či a nakoľko je prístup do procesu deliberácie otvorený, či a nakoľko jednotliví aktéri vstupujú do diskusie, do akej miery a z akých dôvodov sú prerušovaní a nakoľko zaväžia ich argumenty.

Princíp zdôvodňovania je operacionalizovaný prostredníctvom dvoch kritérií. Prvé je kritérium *kvality zdôvodňovania*, ktoré vyjadruje mieru, v akej odvodené premisy podporujú tézy diskutujúcich. Druhé kritérium - *kritérium spoločného dobra* - sa vzťahuje k stanovisku, aké jednotliví diskutujúci v argumentácii zastávajú - či svoje argumenty opierajú len o

súkromný záujem alebo o dobro celej skupiny či verejnosti. Dôležité je aj to, či sa spoločné dobro chápe z utilitárneho hľadiska, teda ako čo najväčšie dobro pre čo najväčší počet ľudí (Mill, 1998) alebo ako najmenší spoločný menovateľ záujmov všetkých zúčastnených, či dobro s ohľadom na tých najslabších (Rawls, 1971). Posledné dva spôsoby ponímania spoločného dobra sa hodnotia vyššie ako utilitaristické poňatie.

Kritérium rešpektu rozlišuje medzi rešpektom k skupinám ľudí, rešpektom k požiadavkám ostatných diskutujúcich a rešpektom voči ich protiargumentom. V prvom prípade sa hodnotiaci zameriavajú na výroky, ktoré rešpektujú alebo dehonestujú vyjadrenia iných osôb alebo iných skupín. V druhom prípade hodnotiaci upriamuje pozornosť na pozitívne a negatívne zmienky o tých, ktorí nie sú účastníkmi debaty. Rešpekt voči protiargumentom oponentov sa posudzuje na základe toho, ako k nim diskutujúci pristupuje. Analytik sleduje, či sa diskutujúci nepokúša argumenty protivníka degradovať, či používa iné prostriedky než je neosobná kritika prostredníctvom korektnej argumentácie. Kvalita deliberácie je vyššia, pokiaľ je diskutujúci ochotný uznať a oceniť argumenty oponenta v prípade, ak sú oprávnené a prispôsobiť im aj vlastnú pozíciu.

Konštruktívnosť interakcií zameriava pozornosť analytika na to, či a nakoľko prejavujú diskutujúci záujem kooperovať. Podľa Steenbergena et al. (2003) sa hodnotí ochota diskutujúcich dosiahnuť konsenzus alebo aspoň uzavrieť kompromis. Hodnotenie tohto kritéria sa pohybuje na škále od situácie, kedy diskutujúci zotrvávajú na svojich pozíciách bez toho, aby prihliadali k argumentom oponentov a nijako sa neusilujú o zbliženie svojich pozícií, až po ideálnu situáciu, kedy k zbliženiu pozícií dochádza prostredníctvom konštruktívnych návrhov.

Všetky uvedené kritériá sa posudzujú na Likertovej škále, pričom súčet hodnotení predstavuje samotný index. Autori však upozorňujú, že vhodnosť merania jednotlivých kritérií závisí od konkrétnej situácie, v ktorej deliberácia prebieha.

Kritici z radov prívržencov radikálnej demokracie a feministických teórií formulovali niekoľko výhrad. Kľúčová je tá, že ak normatívny model deliberácie stojí výlučne na princípoch racionality, slobody a rovnosti, tak explicitne vylučuje iné formy komunikácie, napr. tie, ktoré vychádzajú zo skúsenosti, z rozprávania príbehov. Tým pádom sú z deliberácie vylúčené celé skupiny, ktoré pre ktoré je prirodzenejšie používať naratívne formy komunikácie (Iris Young, 1996). Steenbergen a jeho tím uznali oprávnenosť kritiky a do revidovanej verzie indexu pridali dve nové kritériá: rešpekt voči alternatívnym formám komunikácie a záväzok sledovať dopad deliberácie na rôznorodé skupiny (Bächtiger et al., 2010; Monnoyer-Smith, Wojcik, 2012). Samotnú teóriu deliberatívnej demokracie však uvedená kritika nespochybňuje.

1.2 Predmet analýzy

Predmetom analýzy je diskusia dvoch prezidentských kandidátov, ktorí získali v prvom kole najviac hlasov. Odohrala sa hneď ráno po oznámení neoficiálnych výsledkov (18.3.2019) v priestoroch štúdia televízie TA3 a trvala približne 30 minút. Diskusia bola riadená moderátorom – redaktorom, ktorý mal pripravenú sadu otázok pre každého kandidáta zvlášť.

V jeho kompetencii bolo rovnocenne rozdeliť čas pre oboch diskutujúcich a zastaviť prehovory v prípade, ak boli útočné alebo sa týkali neprítomnej osoby.

Táto diskusia nás zaujala preto, lebo ju vnímame ako konkretizáciu rozdielu medzi dvomi spôsobmi rozpravy, ktoré korešpondujú s dvomi odlišnými modelmi demokracie. Prvý model je elitársky a súťaživý, kým druhý model je partnerský a deliberatívny. Kým prvý vychádza predstavy, že funkciou elity je ovládať masy, ten druhý chce viesť partnerský dialóg s každým členom politického spoločenstva. Kým v rámci prvého modelu demokracie je „prirodzené" používať všetky spôsoby manipulácie a zavádzania publika, ten druhý sa dištancuje od týchto metód a uprednostňuje racionálny a eticky vedený dialóg.

Druhý dôvod, pre ktorý sme sa rozhodli danú diskusiu analyzovať spočíva v tom, že sme boli zvedavé, či Steenbergenov index sa ukáže ako vhodný nástroj analýzy riadenej diskusie. Tretí dôvod pramení v našej zvedavosti, či Steenbergenov index je dostatočne senzitívny, aby sa ním dali zachytiť všetky dôležité aspekty, ktoré odlišujú partnerskú od elitárskej komunikácie. Okrem toho sme chceli popísať používané argumentačné a rétorické stratégie oboch diskutujúcich, ukázať, v čom sú niektoré diskurzívne praktiky nekorektné, pričom sme sa inšpirovali najmä Viedenskou školou diskurzívnej analýzy (pozri Reisigl a Wodaková, 2001).

Vo všeobecnosti, kritická diskurzívna analýza vie rozlíšiť etický od neetického diskurzu vychádzajúc z konceptu ľudských práv a princípov deliberatívnej demokracie. Analýza má odlíšiť pravdu a lož, korektné argumenty od nekorektných, legitímne postupy presviedčania od nelegitímnych, teda takých, ktoré sú založené na manipulácii, zavádzaní a na nekorektných argumentačných schémach. Pod stratégiou diskurzívna analýza sa rozumie úmyselný plán praktík, ktoré aktér (napr. politický kandidát, kandidátka) používa, aby dosiahol istý sociálny, politický a psychologický účinok. Hovoriaci obvykle svoje intencie maskujú, nie sú explicitne neartikulované, a preto ich treba v procese analýzy rekonštruovať (Reisigl, Wodak, 2001). Prístup Reisigla a Wodakovej (2001) je normatívny - verejná diskusia sa má vyvíjať v súlade s pravidlami nemanipulatívnej, transparentnej, racionálnej argumentácie, ktorá nesmie byť nijakým spôsobom zavádzajúca, musí kriticky zvažovať dôvody „pre" a „proti", odkrývať rozporuplné motívy a zviditeľňovať protichodné záujmy.

1.3 Postup analýzy

V prvom kroku sme diskusiu doslovne prepísali, pričom sme merali čas a dĺžku jednotlivých prehovorov. Za jednotku analýzy sme zvolili každý individuálny prehovor, ktorý nasledoval po otázke moderátora. Pokiaľ sa však prehovor týkal aj iných tém, než ku ktorej smerovala otázka, brali sme každú otvorenú tému ako samostatnú jednotku analýzy. Pri analýze sme sledovali nielen dvoch kandidátov na prezidenta, ich vzájomné interakcie, ale aj interakcie medzi moderátorom a každým z kandidátov zvlášť.

2 VÝSLEDKY

2.1 Popis priebehu diskusie, argumentačné a rétorické stratégie

Diskusiu otvoril moderátor otázkou ako kandidáti hodnotia výsledky prvého kola prezidentských volieb. Kým Z.Č. stručne vyjadrí svoje pocity radosti a vďaky za získanú podporu, M.Š. na otázku priamo neodpovedá. Namiesto toho otvára inú tému, a to, že v rozhodujúcom druhom kole zvíťazí:

„Niekedy dostať sa do finále je ťažšie ako ten samotný finálový súboj. A verím, že toto bude tá istá situácia. A to aj kvôli tomu, že aj tieto voľby potvrdili, že moje videnie sveta na Slovensku zdieľa 60% ľudí. Keď sa pozrieme na postoj k migrantom, na postoj k povinným kvótam – ja som bojoval proti tomu, pani Čaputová reprezentuje stranu, ktorá skôr bola za ústretovosť v tejto otázke“.

Jeho rétorická stratégia vytvára obraz neohrozeného a sebavedomého kandidáta, ktorého porážka v prvom kole volieb nijako nezasiahla. Svoju argumentáciu postavil na kalkulácii, že početnú prevahu budú mať tí voliči a voličky, ktoré zastávajú konzervatívne hodnoty a ak sa on zadefinuje ako ten, kto stojí na ich strane, tak vyhrá. Jeho zamlčané a nesprávne predpoklady boli nasledovné:

1. Aj v týchto voľbách zvíťazí ten, kto využije národný a sociálny diskurz a odpor k emigrantom.
2. Hoci verejnosť je polarizovaná, početne prevažujú tí, ktorým vyhovuje spôsob vládnutia súčasnej koalície.
3. Všetci tí, ktorí odovzdali hlas Harabinovi alebo Kotlebovi, dajú hlas jemu.
4. Mobilizácia voličov Smeru bude úspešná.

Od toho sa odvíja jeho záver, že všetci tí, ktorí nedali hlas Z. Č., budú hlasovať za neho.

Súčasťou tejto zavádzajúcej argumentačnej stratégie je označenie Z. Č. ako reprezentantky opačného názorového spektra. Jej súčasťou je predpoklad, že slovenská spoločnosť je silne polarizovaná na dimenzii konzervativizmus a liberalizmus a že téma spravodlivosti, ktorú nastoľuje jeho súperka, ľudí až tak nezaujíma.

Hneď v prvom prehovore M. Š. porušil princíp rešpektu deliberácie v tom zmysle, že si prisvojil právo hovoriť za partnerku a označil jej pozíciu ako liberálky. M. Š. porušil aj pravidlo autenticity, keď definuje seba ako reprezentanta konzervatívnych hodnôt, čo nie je kompatibilné s pozíciou, ktorú zastáva ako súčasný podpredseda Európskej komisie pre energetickú úniu a komisár pre vzdelanie, kultúru a mládež. Jeho ďalší prehovor ignoruje položenú otázku a otvára ďalšiu nesúvisiacu tému:

„Keď sa pozrieme, takisto, na kresťanské hodnoty a pozrieme sa na postoj k témam, napríklad homosexuálnych manželstiev...“.

Tému kresťanských hodnôt a homosexuality otvára s rovnakou intenciou ako tému migrácie, a to prezentovať sa ako predstaviteľ početne prevažujúcich „konzervatívnych“ voličov. Kalkuluje tak s prospechom, ktorú mu prinesie téma kolektívnej identity a jej hodnôt, čo môže vyvolať silné negatívne emócie voči tým, ktorí tieto hodnoty a presvedčenia nezdieľajú.

Na záver svojho prvého vstupu M.Š. otvára aj tému medziregionálnych rozdielov medzi liberálnejšími voličmi v Bratislave a v ostatných regiónoch Slovenska so zámerom mobilizovať voličov, aby rozhodujúci vplyv nemali práve voliči z Bratislavy :
„Myslím, že čo je veľmi dôležité, bude to, aby sme si aj na Slovensku povedali, že aj v týchto voľbách by nemala zas všetko rozhodnúť Bratislava“.

Na nesprávnosť predpokladu, že úspech vo voľbách sa odvíja od početnosti liberálneho a konzervatívneho voličstva, pričom to prvé je koncentrované v Bratislave, následne poukáže Z. Č.. Argumentuje pritom výsledkami volieb, v ktorých získala v každom regióne (s jednou výnimkou) vyššiu podporu. Zároveň upozorňuje na ničím nepodložený záver, že protikandidát získa v ďalšom kole podporu od 60% voličov. Jej komentár je mierne ironický, avšak neprekračuje princíp vzájomného rešpektu a uznania.

Pri vymedzovaní svojho postoja voči nálepke, že je liberálka, volí Z. Č. nepriamu a zdanlivo vyhýbajú stratégiu. Nepriznáva, že zastáva liberálne hodnoty, na ktorých liberálna demokracia stojí, ale poukazuje na neúprimnosti zo strany M. Š.: „*Ja úprimne ani neverím, že tomu takto veríte, pán Šefčovič v súvislosti s tým, ako ma poznáte a ako sme sa stretli v diskusiách“.*
Táto poznámka sa dá kódovať ako výhrada voči tomu, že partner porušil záväzok autenticity. Do úvahy by prichádzal aj kód, ktorý označí prehovor ako porušenie princípu vzájomného rešpektu. Avšak, daná rétorická forma, kde vyjadruje svoju úprimnú vieru, že obrazu, ktorý M. Š. o nej vytvára, ani on sám neverí, takéto označenie vylučuje.

M.Š. sa bráni nepravdivým argumentom, že kontroverzné témy vniesla do diskusie práve ona, čím polarizuje slovenskú spoločnosť. V kontraste s polarizujúcim efektom protikandidátky M. Š. sa definuje ako aktér, ktorý koná v prospech celospoločenského zmieru. Jeho argumentácia vychádza z premisy, že funkciou prezidenta je prispievať k celospoločenskému konsenzu. Ak bude vnímaný M.Š. ako ten, kto naplní túto funkciu, zvýši to pravdepodobnosť jeho víťazstva. Ak sa mu podarí v tomto smere svoju súperku spochybniť, odradí to aspoň časť jej prívržencov.

Moderátor komentuje volebné výsledky v jednotlivých krajoch, ktoré nepotvrdzujú relevantnosť argumentov M. Š. a obracia sa na Z. Č. s výzvou, aby vysvetlila, čomu pripisuje svoj úspech.

V prvej časti prehovoru hovorí Z. Č. o dôvere verejnosti, ktorá sa opiera o dôveryhodnosť toho, čo verejnosti komunikuje a akým spôsobu s ňou komunikuje:
„Úplne úprimne, mám pocit, že ľudia počujú na to, čo hovorím, že dôverujú tomu, čo hovorím a akým spôsobom to hovorím“.

Súčasne využíva, že dostala slovo, aby sa vymedzila sa voči argumentu, že rozdeľuje spoločnosť. Naopak tvrdí, že verejnosťou rozumie, *že ... sa tu ponúkajú akési zástupné témy kultúrno-etických vojen a konfliktov, ktoré ja som do tém alebo do diskusií nevniesla....*

Následne sa vracia k svojej hlavnej téme – k spravodlivosti – v rámci ktorej akcentuje rovnosť pred zákonom a riadne fungovanie relevantných inštitúcií demokratického štátu. Voči M.Š. sa vymedzuje práve tým, čo vníma spoločne s verejnosťou ako tému, ktorú treba riešiť. Témy, ktoré ponúka M. Š., považuje za zástupné. Vysoká miera nespokojnosti a nedôvery občanov v liberálnu demokraciu sa podľa nej prejavuje aj voľbou anti-systémových kandidátov.

Argumentačná schéma Z. Č. stojí na nasledovných predpokladoch:
Premisy č. 1: Voliči sú racionálni a schopní rozlíšiť kľúčové problémy spoločnosti od tých zástupných.
Premisa č. 2: Namiesto manipulácie, podsúvania zástupných tém treba s verejnosťou otvorene a partnersky komunikovať.
Premisa č. 3: Nedôvera v tradičné politické strany vzniká v dôsledku toho, že politici neriešia aktuálne problémy.
Premisa č. 4: Nedôvera v liberálnu demokraciu rastie v dôsledku prepojenia štátu na oligarchov a vysokej miery korupcie.
Premisa č. 5: Voliči volia iné politické strany, ktoré nie sú zapletené do korupčných afér a oligarchických prepojení a ktoré sa reprezentujú ako tie, ktoré vedia problémy spoločnosti pomenovať a riešiť.
Záver: Vo voľbách je možné uspieť, pokiaľ kandidát vierohodne pomenuje kľúčové problémy spoločnosti a presvedčí voličov, že ich má vôľu riešiť.

Moderátor sa obracia na M.Š. s otázkou, akú taktiku zvolí v druhom kole. Odpoveď M.Š. vychádza z toho istého politického kalkulu ako v predošlom prehovore: chce získať väčšinu hlasov na základe zhody v kultúrno-etických otázkach. Do týchto kalkulácii zaraďuje aj silnú sociálnu politiku štátu voči širokému spektru skupín obyvateľstva, od cestovania vlakmi zadarmo pre seniorov až po podporu matiek a mladých ľudí.

Ignoruje tak základný zmysel deliberácie, a to viesť racionálny, argumentatívny a partnerský dialóg. Stačí si dopredu zrátať, koľko hlasov mu prinesú nastolené témy a koľko hlasov stratí jeho súperka. Stačí využiť väčšinový názor, sociálne potreby väčšiny voličstva.

V tomto prehovore sa opäť stavia do štátotvornej pozície „spoločenského zmieru“. K tomu využíva plurál ako znak svojej nadradenej pozície: *„Nemaľujme zo Slovenska nejaký obraz spálenej zeme“. „Nemali by sme bojovať proti niekomu, ako to hlásajú aj bilbordy pani Čaputovej, nemali by sme bojovať proti zlu, lebo ľudia to veľmi zle vnímajú. Delenie na dobrých, zlých, slušných neslušných...vytvára deliace čiary...“*.

Inými slovami tvrdí, že problémy, ktoré Z. Č. tematizuje (nefungujúci štát, justícia, prokuratúra a polícia, prepojenie predstaviteľov štátu na oligarchické a mafiánske štruktúry) sú zveličené, ak nie úplne vykonštruované. Veď štátne inštitúcie spoľahlivo fungujú, pozrite sa na posun vo vyšetrovaní vraždy novinára Jána Kuciaka a jeho partnerky Martiny Kušnírovej. Prekrúca tak skutočnosť, pretože k pokroku vo vyšetrovaní došlo až po tlaku verejnosti, po opakovaných protestoch v mestách po celom Slovensku, po odvolaní premiéra, ministra vnútra a policajného prezidenta.

Uvedená taktika M. Š., ktorá ignoruje príčinné súvislosti jednoznačne porušuje základný záväzok deliberácie, a to uvádzať relevantné a pravdivé argumenty. Toto kritérium sa však priamo v indexe neuvádza. Druhé kolo volieb ukáže, či táto cynická rétorická stratégia, ktorá neberie do úvahy ani protesty, ani vraždu novinára a jeho partnerky, nájde pozitívny odozvu verejnosti.

Moderátor sa tento krát obracia na Z. Č. s otázkou, či progres vo vyšetrovaní pozitívne ovplyvňuje dôveru verejnosti. Tá súhlasí, ale opäť sa vracia k téme deficitov v oblasti spravodlivosti a vo vyvodzovaní zodpovednosti. Svoje tvrdenie opiera o skutočné udalosti,

ktoré nasledovali po vražde novinára. Na príklade prokurátora Kováčika dokladuje, že mnohé kauzy zostali jednoducho nevyšetrené.

Jej argumentácia je postavená na nasledovných premisách:

Premisa č. 1: Slovensko má schopných ľudí, ktorí majú záujem vyšetrovať kriminálne prípady.

Premisa č. 2: Existuje tu však nátlak zo strany konkrétnych vysoko postavených osôb, ktoré si neželajú, aby sa kauzy vyšetrili. Čestní a schopní vyšetrovatelia tak majú zviazané ruky.

Premisa č. 3: Novinári musia s nasadením vlastného života sami priniesť dôkazy o trestnej činnosti, ktoré však prokuratúra a polícia vyhodnotí ako nedostatočné. Ani dôkazy o ochrane páchateľov zo strany najvyšších predstaviteľov štátu nestačia na to, aby sa udiala náprava.

Záver: Spravodlivosť a rovnosť pred zákonom je kľúčovým problémom. „*Máme naozaj deficity vo fungovaní spravodlivosti, deficity vo vyvodzovaní zodpovednosti ...v prípadoch, kde existuje prepojenie s vládnou mocou"*.

Na priamu otázku, čo si myslí M. Š. o prepojení kriminality na politický systém, oslovený priamo neodpovedá. Namiesto toho hovorí o negatívnom vnímaní protestov a kampane Z. Č. časťou verejnosti: „*Keď rozprávame o tom zle, naozaj to veľmi negatívne rezonovalo na tých stretnutiach s ľuďmi, ktoré som mal. Lebo jedna vec je hovoriť o zle, druhá vec je proste verejne deklarovať: je nás veľa, boja sa nás. Ja nechcem, aby sa ľudia na Slovensku báli jeden druhého, ja naozaj chcem, aby sme začali pracovať na tom, aby situácia na Slovensku bola pokojnejšia, aby to proste zaznievalo z toho najvyššieho úradu – z úradu prezidenta Slovenskej Republiky. Aby sme sa naučili komunikovať kultivovanejším spôsobom. A nie tak, ako niekedy vidíme na hradnom kopci okolo Národnej rady Slovenskej Republiky. Čiže toto si myslím, že je veľmi dôležité, lebo toto bolo to posolstvo, ktoré mi opakovali ľudia na všetkých stretnutiach, ktorých som sa zúčastnil"*.

V tomto prehovore je zamlčaný celý aktuálny politický kontext, a tým sú protesty verejnosti proti beztrestnosti zločincov a proti ich ochrane zo strany najvyšších predstaviteľov exekutívnej a represívnej moci. Z odpovede M. Š. vyplýva, že on považuje stabilitu a pokoj spoločnosti za prvoradú. Ak by sa stal prezidentom, kryl by s veľkou pravdepodobnosťou chrbát tým, ktorí porušujú záväzky politickej elity uplatňovať svoju moc v medziach zákona a v prospech vlády zákona. V prehovore nerozlišuje stabilitu spoločnosti od hegemonického postavenia strany Smer. Ak by jasne povedal, že udržanie moci strany Smer je preň vyššou prioritou ako základné záväzky právneho štátu, väčšina voličov by to zrejme neakceptovala. Nejasné rétorické prostriedky mu umožňujú verejnosť zavádzať a meniť významy pojmov podľa aktuálnej potreby. Takáto taktika je však v rozpore so záväzkom komunikovať otvorene a pravdivo.

Výhodnejšia stratégia ako vyvracať podozrenia z prepojenia vysokých politických činiteľov Smeru na organizovaný zločin a oligarchov je odviesť pozornosť na inú tému, či je v tomto prípade starostlivosť o seniorov, ktorá nemá žiaden súvis s položenou otázkou. Moderátora, ktorý oprávnenie namieta, že táto téma je v rámci položenej otázky nerelevantná M. Š. ignoruje a robí to opakovane aj pri ďalších otázkach. Tým viacnásobne porušuje princíp vzájomného rešpektu. Taktika M. Š. má však čiastočný úspech, keďže moderátor už netrvá na zodpovedaní položenej otázky a kladie menej významnú otázku, či vedie Róbert Fico kultivovanú debatu.

Kandidát na prezidenta opäť volí vyhýbavú stratégiu. Hrubosť a agresivitu bývalého premiéra legitimizuje ako súčasť všeobecného poklesu kultivovanosti komunikácie:
„Výsledok a štýl tejto komunikácie (pozn.: Róberta Fica) *je proste výsledkom toho, ako sa nám tu dramaticky zhoršila situácia na Slovensku. Aké výrazové prostriedky sa používajú“.*

Navyše paušalizuje, keďže ignoruje fakt, že existujú aj takí predstavitelia štátnej moci, ktorí sa vyjadrujú kultivovane a nenapádajú novinárov. Sám sa však dištancuje od nekultivovaného prejavu a charakterizuje sa ako politik, ktorý komunikuje úplne iným spôsobom, pričom poznamená:
„ *Čiže toto je to, čo ja chcem priniesť na Slovensko. Jednak to, že mám absolútne čistý štít, že som nezaťažený týmito vnútropolitickými šarvátkami, a že jednoducho komunikujem inak“.*

Moderátor položí podobnú otázku Z. Č., a to vzhľadom na štýl komunikácie Igora Matoviča. V tomto prípade však dopustil moderátor chyby, pretože Matovič nie je predsedom strany, ktorej je členkou a s podporou ktorej kandiduje. Navyše je občianskou, a nie straníckou kandidátkou, ako neskôr upresňuje. Jej bezprostredná reakcia na položenú otázku však bola zmätená a pripomínala vyhýbavú stratégiu, keď vysvetľuje, o akej téme s dotyčným politikom hovorila:
„Tá debata vtedy na tom obede prebiehala vyslovene ohľadom skôr vývoja a trendov v prezidentských voľbách a bola to téma vzdávania sa v prospech jedného, aby teda nehrozil postup do druhého kola niektorých kandidátov, ktorých sme tam vidieť nechceli“.

Čo sa týka otázky kultivovanosti komunikácie, Z. Č. na rozdiel od M. Š. nevyzdvihuje svoj odlišný spôsob komunikácie, ale vysvetľuje, prečo je spôsob diskusie dôležitý. Za výzvu považuje
„... klesajúcu dôveru verejnosti vo vzťahu k politikom, k politickej reprezentácii, ..., relativizovanie hodnôt, a ... tendenciu .... k extrému.... Za toto cítim aj ja ako kandidátka veľkú zodpovednosť. Myslím si, že to musíme udržať v slušných medziach, pretože naozaj buď pridáme na tej miske váh viac k tej nedôvere, ľudia mávnu rukou aj nad nami dvoma a povedia si, že nemá zmysel veriť nikomu. Naozaj už, akože posledná šanca. Toto je obrovská výzva, ktorej čelíme obidvaja, aby tá téma alebo témy, o ktorých sa budeme baviť, zostali naozaj vecné, aby to nebolo osobné“.

Na rozdiel od elitárskej racionality M.Š., ktorej základným imperatívom je ovládať masy aj za cenu manipulácie a zavádzania, Z. Č. vyjadruje voči verejnosti rešpekt:
„*Ja si myslím, že voliči sú pozorní a inteligentní“.*

Keďže obaja kandidáti sa hlásia k sociálnym témam, moderátor ich vyzve, aby vysvetlili, v čom sa od seba líšia. M. Š., ktorý dostáva slovo ako prvý, opäť volí stratégiu podsúvať partnerke výroky, ktoré v skutočnosti nikdy nepovedala:
„Ja by som nikdy nesiahol našim dôchodcom na to, aby mohli cestovať vlakmi zadarmo, ja by som nikdy sa nevyjadril o tom, že obedy zadarmo sú zbytočná vec, lebo viem ako dôležité je, aby sa naše deti mohli zdravo stravovať“, voči čomu sa Z. Č. ohradí, keď sa dostane k slovu.

Na druhej strane sa Z. Č. vymedzí voči M.Š. v tom zmysle, že kým ona je proponentkou spoločenskej zmeny, M. Š, je zástancom politickej kontinuity. Následne vyslovuje súhlas s partnerom, že sa treba pozerať aj dopredu a pripravovať pre Slovensko nové príležitosti. Dodáva však, že budúcnosť treba budovať na pevných základoch poznania súčasnosti

a reality. V tomto prehovore sa kandidátka prvý krát vyslovila nie veľmi vecne, pričom zaútočila, hoci mierne, na osobu protikandidáta ako zástancu súčasného spôsobu vládnutia. M. Š. odpovedal osobným útokom na súčasného prezidenta, keďže patrí do tábora jej podporovateľov.

Posledná otázka sa týkala neúspešných kandidátov z extrémistických strán a vyzývala kandidátov, aby komentovali fakt, že extrémizmus sa nedostal do druhého kola. Z. Č. túto skutočnosť zhodnotila pozitívne, pričom poznamenala, že percento voličov, ktoré dalo hlas Harabinovi a Kotlebovi je dosť vysoké. Dodáva, že jej zámerom je osloviť aj týchto voličov.

Na rovnakú otázku reaguje M. Š. v priamom rozpore s tým, čo práve odznelo, a opäť obviní súperku z toho, že označuje voličov extrému za zlo:
„V prvom rade, na rozdiel od pani Čaputovej, ja by som voličov týchto dvoch pánov nikdy neoznačil za zlo, ani za neslušných“.

Z. Č. sa ohradzuje voči tomuto obvineniu so značnou mierou frustrácie:
„Ja to pokojne zopakujem desiaty krát. Žiadneho človeka, žiadneho voliča alebo skupinu osôb som ako zlo neoznačila. Hovorím o javoch v spoločnosti, ktoré je dobré riešiť“.

2.2 Kvalita diskusie z hľadiska princípov deliberatívnej demokracie

2.2.1 Zdôvodňovanie

Na základe prezentovanej analýzy konštatujeme, že záväzok vzdať sa všetkých strategických foriem komunikácie, založených na dominancii, nátlaku alebo manipulácii prijala a konzistentne dodržiavala len Z. Č., hoci aj tá na konci diskusie, zrejme v dôsledku doliehajúcej únavy, dvakrát tento záväzok vo veľmi mierne podobe porušila. Raz, keď sa dištancovala od prázdnych sľubov M.Š, ktoré nemá prezident v právomoci:
„To, čo si myslím, že môže byť vo výsledku kontraproduktívne je teraz hra na sľubotechnu a reálne nemôcť splniť to, čo hovoríme. ... A vzbudiť teraz, v tejto chvíli obrovské očakávania vo verejnosti a potom ich nenaplniť, je horšie, ako to nesľúbiť“.
K druhému porušeniu došlo, keď označila M. Š, za predstaviteľa kontinuity doterajšieho spôsobu vládnutia.
„Ja pána Šefčoviča v súvislosti s tým, čo hovorí, vnímam skôr ako predstaviteľa istej kontinuity toho, čo je a ja sa vnímam ako človek, ktorý vníma potrebu zmeny“.

Napriek týmto dvom pošmyknutiam je výkon Z. Č. pozoruhodný, keďže jej súper konzistentne využíval taktiky uhýbania, manipulácie a zavádzania, rétorických stratégií, ktoré zahmlievali význam povedaného. M. Š. v súlade s princípmi elitárskeho modelu demokracie, berie do úvahy len dve spoločenské kategórie – vládnucu vrstvu a ovládané masy. Len elita nadaná racionalitou a intenciou sledovať verejný záujem, má právo s masou manipulovať. S postavením člena elity súvisia aj nasledovné poznámky:
„...som pripravený nastúpiť prvý deň, s manželkou, ktorá je ochotná urobiť maximum preto, aby reprezentovala krajinu vzorne ako prvá dáma“ alebo *„spolu s prvou dámou sme pripravení venovať celý svoj čas na to, aby sme ľuďom pomohli“, „aby každý, kto cíti, že by mu prezident, jeho kancelária, prvá dáma, mohli s niečím pomôcť, mal prístup k prezidentovi“.*

S cieľom prezentovať svoje fungovanie v úrade prezidenta ako paternalistického patróna používa kolektívne zámená „my, naše“ (napr. „*je dôležité, aby sa naše deti mohli zdravo stravovať“).* Vyzdvihovaním svojich politických skúsenosti nepriamo poukazuje na absenciu skúseností u súperky, ako aj na to, že jej rodinný status nekorešponduje s konvenčnou predstavou prezidentského páru. Takouto konštrukciou sa vymedzuje voči svojej protikandidátke bez toho, aby bol nútený na ňu priamo zaútočiť.

To, že Z. Č. je nekonvenčnou kandidátkou jednak z hľadiska rodu, rodinného stavu (rozvedená) a profesionálnych skúseností, jej uberá politické body. Avšak na druhej strane, ako protagonistka neelitárskeho deliberatívneho modelu demokracie nevníma verejnosť ako objekt manipulácie, ale komunikuje s občanmi a občiankami priamo ako s rovnými, o ktorých dôveru sa pokorne uchádza.

2.2.2 Spoločné dobro

Princíp deliberatívnej diskusie zaväzuje účastníkov, aby presadzovali nielen svoje osobné, či skupinové záujmy, ale mali na zreteli predovšetkým spoločné dobro. Tento pojem, ktorého význam dosiaľ nie je konsenzuálne akceptovaný, chápu oba kandidáti odlišne. Kým M. Š. pod ním myslí uspokojovanie materiálnych a sociálnych potrieb čo najpočetnejších vrstiev populácie (utilitárna koncepcia dobra), Z. Č. má na mysli fungovanie právneho štátu v zmysle právnej ochrany každého občana a vymožiteľnosti práva pre všetkých. Verejné dobro stotožňuje so spoločným záujmom chrániť životné prostredie a s humanizmom, ergo starostlivosťou o zraniteľné skupiny obyvateľstva. Otázne je, či deklarovaný verejný záujem je skutočným cieľom politickej činnosti alebo len zásterkou, ktorá zakrýva osobné záujmy, či partikulárne skupinové záujmy. V prípade M. Š. sa našli viaceré indície, ktoré nevylučujú, že M. Š. uprednostňuje osobné a stranícke záujmy pred tými spoločenskými.

2.2.3 Vzájomný rešpekt a rovnosť

Podmienkou kvalitnej deliberácie je, aby účastníci vzájomne prejavovali rešpekt voči vyjadreniam a argumentácii (druhého). Ako sme doložili, tento záväzok M. Š. opakovane nedodržoval, a to tak v interakcii so Z. Č. ako aj s moderátorom. Opakované ignorovanie výhrad zo strany moderátora a Z. Č. dokladajú opakované prerušenia monológu M. Š. zo strany moderátora ako aj opakované výhrady Z. Č. voči jej škatuľkovaniu. Tieto incidenty ukazujú, aké je namáhavé s takým partnerom viesť racionálnu diskusiu a ako náročná je úloha moderátora. Hoci moderátor opakovane prerušil M. Š., aby zachoval rovnosť času, ktoré mali obaja kandidáti k dispozícii (súčasť kritériá rovnosti), celkom sa mu to napriek vynaloženej námahe, nepodarilo. Prehovory M. Š. trvali 12,5 minúty, kým Z. Č. len 10,5 minúty.

Otvára sa tým otázka, či deliberatívny model demokracie nie je postavený na nerealistických základoch, či motív súťaže nie je silnejší ako motív spolupráce a porozumenia. Druhá otázka sa týka nárokov na kvality moderátora ako aj na možnosti adekvátnej prípravy, školenia a výcviku.

Okrem toho M. Š. významne porušoval princíp rešpektu voči vonkajším skupinám – menšinám. Urobil tak s pragmatickou intenciou využiť negatívne nastavenie väčšiny

obyvateľstva voči *„migrantom, povinným kvótam, ... „homosexuálnym manželstvám, adopcii detí homosexuálnymi partnermi“* ....a využiť to proti súperke *... „aj v týchto voľbách sa ukázalo, že tých 60% ľudí má proste iný hodnotový názor ako má pani Čaputová“.*

2.2.4 Konštruktívnosť interakcií

Kritérium konštruktívnosti interakcií sa posudzuje na základe toho, či sa kandidáti v diskusii pokúsili aj o hľadanie prienikov svojich pozícií alebo či sa len vymedzovali jeden voči druhému. Je pochopiteľné, že v rámci predvolebnej diskusie nie sú politickí súperi práve motivovaní dosiahnuť zhodu a dohodu. Napriek kontextu, ktorý podporuje konfrontáciu a súťaž, sme zistili významné rozdiely medzi obomi kandidátmi. Kým M. Š. sa vymedzoval voči Z. Č. v celom priebehu diskusie, Z. Č. tak urobila až v závere diskusie, keď bola k tomu priamo moderátorom vyzvaná. Pokus o hľadanie prienikov v témach sme zaznamenali len v štyroch prípadoch, a to výlučne z iniciatívy Z. Č. (uchádzanie sa o voličov extrému, zachovanie kultivovanosti diskusie, modernizácia Slovenska a podpora sociálne slabších a ohrozených skupín).

2.2.5 Úprimnosť

Téma úprimnosti rezonovala len v prehovoroch Z. Č., ktorá sa opierala o tento princíp, keď sa bránila voči nálepkovaniu zo strany M.Š.:
Z. Č.: ....“ ja úprimne ani neverím, že tomu takto veríte, pán Šefčovič v súvislosti s tým ako ma poznáte“.... Poprosím, pán Šefčovič, naozaj to myslím vážne a úprimne: keď hovorím o zle, mám na mysli javy, s ktorými je treba bojovať, ako je korupcia, nevyvodzovanie zodpovednosti, zneužívanie právomocí a podobne.

Hoci deklarovaná úprimnosť vo všeobecnosti môže byť pomerne efektívnou stratégiou ako získať voličov, v uvedených prípadoch vylučujeme takúto interpretáciu. Vyskytla sa totiž nie v kontexte sebaprezentácie, ale v kontexte obrany voči prisudzovanému spôsobu myslenia. Nakoniec je potrebné poznamenať, že verejnosť pri posudzovaní úprimnosti kandidátov pravdepodobne vychádza aj z iných zdrojov informácií (napríklad z ich osobnej histórie, neverbálnych charakteristík), ktoré sa podpisujú pod celkovú „uveriteľnosť“ kandidátov.

ZÁVER

Index kvality deliberácie sa neosvedčil ako dostatočný nástroj analýzy obsahu deliberácie, čo je pochopiteľné, keďže bol konštruovaný vo vzťahu k procedurálnym charakteristikám kvalitnej deliberácie. Pri analýze obsahu deliberácie treba odhaliť aj východiskové kognitívne modely, schémy, ktoré diskutujúci používajú a ku ktorým sa hlásia. Treba tiež odhaľovať rétorické stratégie a argumentačné schémy, ktoré diskutujúci používajú, aby objasnili alebo zakryli svoje skutočné motívy a hodnoty. Avšak aj v takomto rozšírení nástrojov analýzy diskusie chýba kritérium pravdivosti prezentovaných tvrdení a argumentov. Samotné kritérium úprimnosti je nepostačujúce. Domnievame sa, že práve kritická diskurzívna analýza

pomáha výskumníkovi viac, keďže odhaľuje nekorektné a zavádzajúce praktiky politických kandidátov.

Limitom našej analýzy je, že komunikačné akty kandidátov boli podrobené len kvalitatívnej, nie však kvantitatívnej analýze, čo by umožnilo porovnávať kvalitu deliberácie rôznych aktérov v rôznych situáciách. Naša analýza tiež nebrala do úvahy neverbálne formy komunikácie, akými sú tón hlasu, gestá, emocionálne výrazy tváre, mimika a ďalšie. Na prvé prezretie videozáznamu sa zdá, že táto stránka komunikácie nebola v prospech Z. Č., a to hlavne preto, že pôsobila unavene, ku konci diskusie už očividne strácala voči svojmu súperovi trpezlivosť a na jej tvári sa objavili aj výraz znechutenia. Naproti tomu jej súper vyžaroval energiu, sebaistotu. Len jeho časté úsmevy nepôsobili práve úprimne. Tieto možnosti skúmať emocionalitu protagonistov prenechávame ďalším výskumníkom.

Pripomeňme si však, v čom kandidáti odhadli voličov dobre a v čom sa mýlili. Po prvé, M. Š. sa nestal víťazom volieb. Tých predpokladaných 60% hlasov nezískal ani v jedinom kraji. Aj v tom jedinom, v ktorom vyhral, získal len 51% hlasov. Avšak takmer 60% občanov neprišlo k urnám, s čím M. Š. nekalkuloval. Nízka účasť vo voľbách sa vysvetľuje ako dôsledok nedôvery v parlamentný systém a neistotou v tom, aké dôsledky by voľba priniesla. Zvíťazila Z. Č, ktorej hlas dalo 58,4% občanov. Najvyššiu podporu, takmer 74% získala v Bratislavskom kraji, čo súhlasí s odhadom M. Š., že tento región rozhodne o víťazovi. V tomto kraji prišlo k voľbám najviac voličov, takmer 55%.

Viacerí komentátori považujú víťazstvo Z. Č. za historické. V každom prípade je zrejmé, že slovenská spoločnosť je v súčasnosti schopná identifikovať deliberatívny spôsob diskusie a oceniť ho.

POUŽITÁ LITERATÚRA

BÄCHTIGER, A. - NIEMEYER, S. - NEBLO, M. - STEENBERGEN, M. – STEINER, J. 2010. *Disantangling diversity in deliberative democracy: competing theories, their blind spots and complementarities. The Journal of Political Philosophy*, roč. 18, s. 32-63. [online], [cit. 10/5/2019]. Dostupné na internete: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9760.2009.00342.x>.

BENHABIB, S. (ed.). 1996. *Democracy and difference*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1996, 384 s. ISBN 9780691044781.

CHAMBERS, S. 1995. Discourse and democratic practices, in S.K. White (ed.) *The Cambridge companion to Habermas*, Cambridge: Cambridge University Press, s. 233–259, 1995.

COHEN, J. 1989. Deliberation and democratic legitimacy. In A. Hamlin and P. Pettit (eds.) *The good polity: normative analysis of the state*, Oxford: Blackwell, 1989, s. 17–34. ISBN: 978-0-631-15804-2.

DRYZEK, J.S. 2000. *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations.* Oxford: Oxford University Press, 2000, 208 s. ISBN-139780199250431.

GUNDERSEN, A. 2000. *The socratic citizen: a theory of deliberative democracy*. lanham: Lexington Books, 2000, 323 s. ISBN 978-0-7391-0190-2.

GUTMANN, A. - THOMPSON, D. 1996. D*emocracy and disagreement.* Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996, 432 s. ISBN 9780674197664.

HABERMAS, J. 1996. *Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge, MA.: MIT Press, 1996, 676 s. ISBN-13 978-0262581622.

HABERMAS, J. 1995. Reconciliation through the public use of reason: remarks on John Rawls's political liberalism. In: *Journal of philosophy*. roč. 92, 1995, s. 109–131. ISBN 0022-362X.

MANSBRIDGE, J. 1983. *Beyond adversary democracy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1983, 412 s. ISBN 9780226503554.

MILL, J. S. 1998. *Utilitarianism*. Oxford: Oxford University Press, 1998, 157s. ISBN 9780198751632.

MONNOYER-SMITH, L. - WOJCIK, S. 2012. Technology and the quality of public deliberation: a comparison between on and offline participation. In: *International Journal of Electronic Governance*, roč. 5, s. 24-49. [online], [cit. 10/5/2019]. Dostupné na internete: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00598273/document>.

OSTERTÁGOVÁ, A. - PLICHTOVÁ, J. 2016. Stereotypy, predsudky a sociálna kategorizácia v deliberačnom procese: Možnosti uplatnenia výskumu sociálnej kognície vo výskume deliberácie. In: *Psychologica* 44, Bratislava : STIMUL, 2016.

PLICHTOVÁ, J. - OSTERTÁGOVÁ, A. 2016. Kognitívne predpoklady reprodukcie sociálnych nerovností: Úloha sociálnej kategorizácie. In *Psychologica* 44, Bratislava : STIMUL, 2016.

RAWLS, J. 1971. *A theory of justice. Cambridge*, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1971, 538 s., ISBN 0-674-00077-3.

RAWLS, J. 1993. *Political Liberalism*. New York, Columbia University Press, 1993, 435 s. ISBN 9780231130882.

REISIGL, M. - WODAK, M. 2001. *Discourse and discrimination. Rhetoric of racism and antisemitism*. London, New York: Routledge, 2001, 312 s., ISBN 9780203993712.

STEENBERGEN - M., BÄCHTIGER, A. - SPŐRNDLI, M. - STEINER, J. 2003. Measuring political deliberation: a discourse quality index. In: *Comparative European Politics*, roč. 1, s. 21-48. [online], [cit. 10/5/2019]. Dostupné na internete: <http://content.csbs.utah.edu/~burbank/steenbergen2003.pdf>.

YOUNG, I.M. 1996. Communication and the other: beyond deliberative democracy, In: Benhabib, S. (ed.) *Democracy and difference. contesting the boundaries of the political*, Princetown: Princetown University Press, 1996.

DEMOKRACIA BEZ PRÍVLASTKOV A BEZ DEFINITÍVY

Prof. h.c. doc., Mgr. Peter JUZA, CSc., PhD.[33]

Abstract

In recent years, political life in Slovakia has been marked by the increasing number of complaints about violations of democracy rules. Whether by power or by the oligarch.Is that really the case? In the text, the author tries to argue that the classical theory of democracy was formed in the conditions of the dissolution of the division of society, represented the search for forms of expression of national will and led to the definition of relations between the citizen and the state. Representative democracy has become part of today's (modern) democracy, and even the concept of polyarchy by R. Dahl within its seven institutions pays the utmost attention to the issue of elections, which is important in a possible reflection on recent presidential elections. Differentiation of the notion and content of democracy is not a new phenomenon, because its roots can be found already in the ancient philosophy in the different way of thinking and reaction to the social reality. Morality has ceased to be the regulator of our actions, our relationships. It is a foretaste and proof of the total crisis of real democracy. In general, we are witnessing the loss of confidence in the existing system, and the political movements that promise to regain control are, of course, becoming attractive. We cannot forget the political consequences of IV. industrial revolution. The question is not whether political institutions can keep up with technological and economic changes, but how democracy reacts. Every revolution has brought about changes, and the industrial revolution will bring about a fundamental regrouping of power forces, a new geopolitical reality, but also a new perspective on democracy. In the text, the author believes that we will see the realization of the ideals of democracy through the consequences of the information revolution. This creates space for disinformation and gradual erosion of political systems.

KEY WORDS: *Democracy, polyarchy, political science, political praxis, pluralism*

ÚVOD

Klasická teória demokracie sa formovala v podmienkach rozpadu delenia spoločnosti, predstavovala hľadanie foriem vyjadrenia národnej vôle a viedla k vymedzeniu vzťahov občana a štátu. V rousseauovskom prístupe sa účasť občanov limituje vzťahom k zabezpečeniu všeobecného poriadku štátom. Podľa koncepcie J. Rousseau, suverenita národa

[33] Fakulta sociálnych vied UCM Trnava, Bučianska 4/A 917 01 Trnava, Katedra politických vied. Email: peter.juza@ucm.sk

môže byť realizovaná len samým národom. Klasická teória demokracie tak bola časom doplnená zastupiteľským systémom, t.j. výkon moci môže byť zabezpečovaný nie celou spoločnosťou priamo, resp. jednotlivcami, ale výlučne tými, ktorým je táto účasť na moci delegovaná (zníženie počtu účastníkov).

Výsledkom rozšírenia a praktickej akceptácie zastupiteľskej demokracie je aj vypracovanie, resp. sformulovanie kritérií slobodných volieb.

Zastupiteľská demokracia sa stala súčasťou súčasnej (modernej) demokracie a aj koncepcia polyarchie R. Dahla v rámci svojich siedmych inštitúcií venuje maximálnu pozornosť voľbám.

Vážnym komponentom klasickej teórie demokracie je kritérium priority občianskych práv a fungovanie moci v režime konštitucionalizmu. Limitovanie sféry vplyvu štátu prostredníctvom napr. vzniku nátlakových skupín korporatívneho charakteru, miestnych samospráv a pod., je prostriedkom na minimalizovanie nebezpečenstva - tyranie väčšiny, ktorá je sprievodným javom klasickej demokracie.

Pritom od dôb staroveku ľudia permanentne rozmýšľajú o politickom systéme, v ktorom by boli jeho členovia politicky rovnocenní, kolektívne zvrchovaní, ovládajúci všetky funkcie, zdroje a inštitúcie, ktoré potrebujú, aby mohli vládnuť.

Táto predstava a prax, ktorá ju uvádzala do života sa objavila v prvej polovici piateho storočia pred naším letopočtom medzi Grékmi, ktorí výnimočne ovplyvnili svetovú históriu. Boli to práve oni, ale najmä obyvatelia Atén, ktorí svojou činnosťou spustili transformáciu od myšlienky a praxe vlády niekoľkých, k myšlienke a praxi vlády mnohých.

O ponímanie významu demokracie sa v súčasnosti zvádza široká, ostrá polemika. Kto a ako vládne, aké sú formy vlády? Mnoho ďalších podobných otázok si kládli starogrécki filozofi a kladú si ich aj dnes - občania, voliči.

Diferenciácia pojmu a obsahu demokracie nie je novým javom, pretože jeho korene možno hľadať už na pôde antickej filozofie v rozdielnosti spôsobu myslenia a reakcie na spoločenskú realitu i realitu človeka vyjadrenú faktom, že ľud, ktorý má vládu, nie je ako celok pre túto vládu spôsobilý.

Zatiaľ čo Platóna jeho absolutizácia chápania o nespôsobilosti más k akejkoľvek participácii na vláde privádza ku konštrukcii ideálneho štátu, Aristoteles viac rešpektuje existujúce spoločenské štruktúry a procesy. Aristoteles - negatívny postoj k demokracii - nie moc masy, ale moc osvietenej väčšiny. Na rozdiel od Platóna, nie je možné fixovať nenávisť k demokracii, ale nepovažoval ju za politický ideál, pretože v demokracii nie je ohraničená sloboda a ľudia potrebujú limity.

V Platónovom ideálnom štáte mali vládnuť filozofi, ako sám píše, že: "V dokonale zriadenom štáte vládcami musia by tí, čo sa ukázali najlepšími vo filozofii a najschopnejšími vo vojne..."(Platón,1980, s.317).

Platónov prístup k vývoju ľudskej spoločnosti sa prejavil v tom, podľa čoho rozčlenil jednotlivé spoločnosti, a to podľa druhov ľudských povâh na krétsku a lakónsku, oligarchiu, demokraciu a tyraniu.

Platón demokraciu nepovažoval za vládu ľudu, kde sa čo najširšie skupiny môžu podieľať na správe štátu, ale za chaos, kde vládne protizákonnosť, kde si každý môže robiť čo chce. A to je výsledkom prílišnej túžby po slobode, ktorá je pre demokraciu najcharakteristickejšia:

"Vrcholom prílišnej slobody je, keď kúpení otroci a otrokyne sú rovnako slobodní, ako tí, čo ich kúpili. Sloboda je pre demokraciu najdôležitejšia, všetko ostatné je demokratickej ústave ľahostajné. Táto prílišná snaha po slobode, nezávislosti, opovrhovanie zákonmi neprináša nič iné, ako prílišné otroctvo..."(Platón,1980, s. 344).

Platón sa pri hodnotení pozemskej reality javí ako idealista. Preto sa východiskom apológie otrokárskeho systému stali až sociálno filozofické spisy realistickejšieho Aristotela, ku ktorým sa Platón, aspoň teoreticky približuje jedným zo svojich dialógov: "Zákonmi"(Platón,1980, ss.336-357).

Základom Platónových úvah je teda štát. Je to rámec, ktorý zapadá do pôvodného gréckeho názoru. Štát je tým tvarom, na základe ktorého treba usporiadať spoločnosť. Má za Platóna dokonca také silné postavenie, že v ňom niet miesto pre slobodné indivídua, ktoré je podstatnou zložkou klasickej demokracie. Rovnosťou sa tu myslí, aby zámožní nevládli o nič viac ako nemajetní, aby oni rozhodovali sami. To, čo rozhodne väčšina, je právom. Ale Aristoteles nevidí rovnosť ani v demokracii, lebo keď rozhoduje väčšina, tak je poškodená majetná menšina. Ak sú v štáte bohatí a chudobní, má platiť to, čo rozhodnú obe strany, ak rozhodnú v nesúlade, tak to čo rozhodne väčšina. Druhy demokracie sú určené podľa ľudu, a na prvom mieste je roľnícky ľud, preto aj táto demokracia je najlepšia. "Najlepšia demokracia môže byť vytvorená tam, kde žije ľud z pôdy. Nie je veľmi bohatý, je zamestnaný, takže sa často nezhromažďuje, keďže majú všetko potrebné, po cudzom nebažia a práca im je príjemnejšia ako štátna správa a vláda" (Platón,1980, s.165).

Ako som už spomenul, všetci volia úrady, skúmajú účty a sú sudcami, avšak najvyššie úrady sa obsadzujú voľbami, a to podľa schopností. Demokracia má byť taká, aby vládli spôsobilí, ak sú bezúhonní a ľud, aby nebol ukracovaný. Vizitkou zlej demokracie je príliš chudobný ľud. Aby majetnosť bola trvalá, majetní majú šetriť prebytky z dôchodkov a našetrené rozdať nemajetným. Tak isto sa majú zriadiť dvojaké úrady. Jeden podľa volieb, druhý podľa žrebu, alebo jeden úrad rozdeliť medzi zvolených a vyžrebovaných.

Naproti tomu Aristoteles, žiadnu formu štátu nepovažuje za ideálnu. Vyjadruje sa za vládu stredného stavu, ktorým malo byť zámožné obyvateľstvo. Demokraciu považoval za spoločnosť, v ktorej si mali byť ľudia rovní. Za správne považoval hlavy štátu vodcov, ktorí slúžili všeobecnému prospechu majetných. Štát bol podľa neho spoločenstvom v prospech chudobných, ako spoločnosť rovnosti, ale nie v prospech obecnosti. Podľa neho merítkom demokracie je to, že na čele vlády stoja slobodní a nezámožní, ktorých je väčšina.

Na správe verejných záležitostí sa v demokracii zúčastňujú všetci rovnakým podielom, pričom rozhoduje názor väčšiny. Demokraciu delí podľa toho, či rozhodujúcim je zákon, alebo výsledok hlasovania. Všeobecne však platí, že modernizácia spoločnosti, sprevádzaná rôznymi technickými a spoločenskovednými objavmi podnietila rozvoj antickej filozofie (Mihálik, Vrábel, 2019, s. 13).

Demokraciu, v ktorej sa ľud stáva samovládcom a nie je ovládaný zákonom, považuje za cestu k tyranii. Považuje ju teda za spoločnosť bezzákonnú. Aj u neho sú hlavnými črtami demokracie "sloboda, rovnosť", ktorou myslí na to, aby zámožní aj nemajetní vládli rovnako. Ale Aristoteles túto rovnosť neuznáva, lebo rozhoduje väčšina, a tým je poškodená menšina. Za spravodlivú považuje demokraciu, kde by vládol roľnícky ľud, nakoľko demokraciu rozdeľuje aj podľa druhu ľudu. Aristotelove úvahy o zmiešanej ústave a relatívne najlepšom

štáte sú vplyvnejšie a dôležitejšie pre sociálnu a politickú dimenziu, ako jeho úvahy o najlepšom štáte, ktorý umožňuje blažene žiť. V jeho úvahách o najlepšom štáte prevažujú viac normatívne úvahy podoprené filozofickou analýzou blaženosti". Je jasné, že Aristotelove úvahy o zmiešanej ústave nevykazujú napr. všetky princípy, ktorými R. Dahl charakterizuje polyarchiu.

1 DEMOKRACIA BEZ DEFINITÍVY

Doposiaľ (a s týmto názorom možno súhlasiť), podľa mnohých politológov, v súčasnosti sa demokracia vo väčšine krajín, ktoré kedysi patrili do vplyvovej sféry Sovietskeho zväzu javí ako krehký fenomén a o jej osud je potrebné neustále bojovať. Jednak z dôvodu dlhej absencie demokracie ako takej v praxi a tiež, že nová prax vytvorila a etablovala mnohé jej deformácie, ktoré sa stali súčasťou politického myslenia občanov. Ukončenie existencie ZSSR znamenal (možno) „..koniec ideológie, len nie koniec geopolitiky..“(Lysý, 2018, s.162).

Fundamentálnou otázkou je, či sú u nás (pod vplyvom geopolitiky) - nehľadiac na spomenuté „deformácie“ - vytvorené spoločenské podmienky a spoločenské predpoklady k tomu, aby sa spoločnosť vyvíjala na báze, resp. v súlade so skutočnou demokraciou tak, aby nedošlo k možnému presunutiu sa na nedemokratickú paradigmu vývoja. Podľa „klasikov“ (R. Dahl, S. Lipset, R. Nisbet...), aby nedošlo k pokĺznutiu demokracie, sú potrebné štyri predpoklady.

1. jedným z prvoradých, či skôr kruciálnym faktorov je dobre fungujúca ekonomika produkujúca hospodársku a spoločenskú stabilitu tak, aby boli eliminované (minimalizované) možnosti vzniku ekonomicky motivovaných napätí a kontraindícií v spoločnosti. Tak môžu vznikať a vznikajú politické strany, ktoré prichádzajú s rôznymi (v mnohom nereálnymi) politickými programami, ktoré v mnohom znamenajú ohrozenie demokratických a pravidiel a následne aj deformáciu demokratického usporiadania spoločnosti a štátu.
2. prevažujúcim sociálnym faktorom, ktorý podmieňuje stabilitu demokratického politického usporiadania spoločnosti a štátu je aktívna existencia početného stavu (s nasledujúcim politickým vplyvom) stredných vrstiev v stratifikačnej spoločenskej pyramíde. Strednej vrstva, ktorá je schopná ovplyvniť opodstatnenú existenciu spravodlivej vlády vytvárajúcej podmienky pre blaho. Počínajúc filozofickým odkazom Benthama a Milla sa opodstatnenosť existencie vlády spája s jej schopnosťou dosiahnuť spoločenské blaho (Malíková, Daško, 2018, s.19). Inak povedané, ide o blaho a spravodlivosť de facto a nielen de jure!
3. typ prevládajúcej politickej kultúry, politická občianska vyspelosť obyvateľstva, tolerancia k politickým a hodnotovým názorom iných atď., patria medzi kultúrne faktory, ktoré podmieňujú tvorbu a funkčnosť demokracii prospešnej spoločnosti, kde je prodemokratická nálada. Tu občania a politici z princípu uznávajú demokratické politické inštitúcie a orgány. Jednoducho sa riadia demokratickými pravidlami politického života. To však okrem citu, snahy a chcenia, predpokladá aj adekvátne vzdelanie väčšiny spoločnosti. Tiež vnímanie rozdielu medzi súperením o moc a bojom o moc.

4. Medzi politické faktory je možné zaradiť rozptyl moci, či skôr politicko-moceskú vyváženosť v štáte. Teda, že existuje horizontálna a vertikálna deľba moci a najmä autonómia nepolitických sfér života spoločnosti (Sopóci, 1998).

2 O MORÁLKE

Ak hovoríme o koncepcii "zdanlivej" demokracie R. Dahla - polyarchii, je potrebné sa vrátiť ku koreňom, resp. začať analýzou predpokladov klasickej demokracie. Veď už podľa Platóna sú politické znalosti a vedomosti základom kráľovskej vedy, najvyšším umením.

Dahlov dialóg s históriou - realitou - je nemilosrdný, čo znamená že je svojim spôsobom pesimistický. Zvažuje rôzne nebezpečenstvá pre demokratický vývoj, vychádzajúci z byrokracie, politických strán...súboru intelektuálov, ktorých možno označiť ako odborníkov na politiku.

Podstatným prvkom Dahlovho uvažovania sú radikálne rezy medzi formami demokracie - minulej, súčasnej, pričom ani do budúcnosti nevidí možnosti k úplnému naplneniu demokratických ideálov, čo ale nemožno považovať sa diskreditáciu týchto ideálov.

Aristoteles považuje spravodlivosť vo vlastnom zmysle slova, za rovnocennú s ostatnými etickými cnosťami (udatnosť, umiernenosť). To, čo má s nimi spoločné, je rovnosť, ktorej podstatu tvorí stred medzi dvoma krajnosťami. Ako udatnosť je stredom medzi strachom a smelosťou, ako je umiernenosť stredom medzi slasťou a strasťou, tak spravodlivosti patrí miesto v strede medzi páchaním krivdy a znášaním krivdy. Teda platí, že „...skutky, ktoré bývajú nazývané spravodlivými a umiernenými sú takými, ak ich koná človek spravodlivý..."(Aristoteles, 2011, S.32). Etická spravodlivosť patrí podľa Aristotela do oblasti dobrého a správneho konania, ktoré človeka vedie k jeho cieľu, plnému životu ako forme šťastia.

Idey (demokracie), ideový boj vzniká aj v iných oblastiach, ktoré „... majú konštitutívny význam pre určenie cieľovej predstavy demokracie. Platí to v plnej miere aj o myšlienke suverenity ľudu..."(Čermák, 1992, s.37).

Morálka prestala byť regulátorom nášho konania, našich vzťahov. Je to predzvesť a dôkaz totálnej krízy skutočnej demokracie! Kde sú kľúčoví hráči? Kto je subjektom riadenia ľudstva? Sú elity elitami, alebo len realizátormi niečoho, čo nevieme pomenovať: Je ich úlohou (pre koho) zorganizovať a organizovať chaos?

Všeobecne sme svedkami straty dôvery v existujúci systém (nielen na Slovensku) a politické hnutia, ktoré sľubujú znovuzískanie kontroly (formula: take back control) tak (ne)pochopiteľne nadobúdajú atraktívnosť.

Nezabúdajme na politické dôsledky príchodu IV. priemyselnej revolúcie! Otázka nie je v tom, či politické inštitúcie dokážu držať krok s technologickými a ekonomickými zmenami, ale v tom, ako zareaguje. Historická skúsenosť nás nepustí. Každá revolúcia priniesla zmeny a nová priemyselná revolúcia prinesie nielen zásadné preskupenie mocenských síl, novú geopolitickú realitu, ale aj nový pohľad a požiadavky na demokraciu.

Budeme svedkami realizácie ideálov demokracie cez dôsledky informačnej revolúcie! To, žiaľ, vytvára priestor aj pre dezinformácie a postupnú eróziu, či rozklad politických systémov.

Keď v minulosti bola na disrupciu systému potrebná veľká sila a náklady (armády...), dnes na to stačí malá skupina (trolovia a boty).

Tento efekt multiplikuje veľká zraniteľnosť a nižší prah citlivosti spoločnosti.
Len malý príklad, keď v minulosti, aj po morovej epidémii v princípe šiel život ďalej, dnes by preplnenie nemocníc pri ľubovoľnej (náhodnej, alebo riadenej) pandémii ľahko prerástlo do masových a socálno-politických procesov, teda protestov s požiadavkou na zmenu (akú?)...

Štandardné idealistické politické a ekonomické teórie predpokladajú, že „zlé“ javy budú potlačené automaticky a dôjde teda automaticky k ich marginalizácii. O tom sníval F. Fukuyama s koncom dejín, s uspokojením sa, že dejiny ľudstva sú už na liberálnom vrchole svojho vývoja. Tento predpoklad sa ale ukázal ako mylný a neplatný.

Evidentne dochádza k erózii politického stredu a rastie polarizácia v spoločnosti (vo všetkých vrstvách!). Signifikantným problémom je rastúca priepasť medzi politickou realitou a jej percepciou občanmi Slovenska.

Čo je dôvodom? Podľa nášho názoru to pramení z permanentnej neistoty v spoločnosti, efekt faktu, že zmeny na ulici nevidno a tiež z nárastu vplyvu „konšpiračných“ teórii.
Samostatnou témou je strata dôvery v inštitúcie (všetky) - národné a aj medzinárodné.
Vnímanie reality občanmi je negatívnejšie, resp. pesimistickejšie, než sa javí objektívna realita. Súvisí to s problémom liberálnej demokracie? Áno! Táto totiž ignoruje a priebežne skresľuje fakty. Liberálna demokracia nie je schopná reagovať na výzvu súperenia medzi efektívnymi a zodpovednými modelmi riadenia štátu.

ZÁVER

Od dôb staroveku ľudia permanentne rozmýšľajú o politickom systéme, v ktorom by boli jeho členovia politicky rovnocenní, kolektívne zvrchovaní, ovládajúci všetky funkcie, zdroje a inštitúcie, ktoré potrebujú, aby mohli vládnuť. Táto predstava a prax, ktorá ju uvádzala do života sa objavila v prvej polovičke piateho storočia pred naším letopočtom medzi Grékmi, ktorí výnimočne ovplyvnili svetovú históriu. Boli to práve Gréci, ale najmä obyvatelia Atén, ktorí svojou činnosťou spustili transformáciu od myšlienky a praxe vlády niekoľkých, k myšlienke a praxi vlády mnohých. Toto pozoruhodné chápanie vlády na dlhú dobu takmer zmizlo.

Približne v rovnakej dobe, kedy sa myšlienka vlády mnohých pretvárala v politický život v Aténach a iných mestách Grécka, zakoreňovala sa tiež v mestskom štáte starého Ríma. Pre ďalšie pochopenie je dôležité vedieť, že charakter politických inštitúcií v Rímskej republike naďalej odrážal pôvodnú formu malého mestského štátu a to i dlho po tom, čo Rimania prerazili hranice svojho mesta a začali najskôr dobývať polostrov a nakoniec veľkú čas Európy a Stredomoria. Tisíc rokov po tom, čo republikánsku vládu vystriedal Cézar a Augustus, objavila sa ľudovláda znovu v mestských štátoch renesančného Talianska.

Avšak mestský štát bol prekonaný štátom národným a myšlienka transformácie sa preniesla od mestského štátu k národnému, ktorý mal omnoho väčšie parametre.
Dnes je myšlienka demokracie všeobecne rozšírená. Väčšina režimov si nárokuje na titul „demokracia" a i diktátori veria, že nevyhnutnou zložkou ich legitímnosti je pár slov zo slovníka demokracie. Ak to parafrázujeme, tak potom polyarchia je svojim spôsobom

demokratická prax. Je však otázkou politickej tolerancie a politickej triezvosti, kedy táto nerovnosť prekročí medznú hranicu a prechádza do polohy nadvlády a donútenia. Čiže ako dávnejšie upozorňoval už Ch. Montesquieu, že každá nerovnosť v demokracii musí vyplývať z povahy demokracie a zo samej zásady rovnosti.

Z etymologického hľadiska je demokracia vláda ľudu, ale už Aristotelovi, bolo v zásade jasné, že len počet vládnucich neurčuje pozitívnosť formy vlády. Ak by tomu tak bolo, potom by demokraciou, bola i davová psychóza, resp. davová hystéria namierená proti slobode jednotlivca, alebo menšiny, čo sa výrazne prejavuje v roku 2018 na Slovensku.

V rámci poznávania a skúmania demokracie 21.storočia musíme akceptovať fenomén globálnej civilizácie, ktorá je sproblematizovaná v dnešnej postmodernej dobe, pretože aj tu sme neustále v konfrontácii s faktorom „radikálnej hodnotovej plurality“ , ako aj fakt, že „...dahlovská charakteristika demokracie môže byť vhodnou metodologickou inštrukciou...“(Gbúrová,2013, s. 12).

Kritika demokracie sa dnes pohybuje v dvoch polohách:

Prvou je všeobecná kritika demokracie (ako fenoménu), ktorá produkuje neefektívny politický systém a neudržuje poriadok.

Druhou je problém fungovania politického systému (politických systémov) so sekundárnym prístupom k téme globalizácie, likvidácie národných štátov a vytvárania nového svetového poriadku.

Aká je budúcnosť demokracie? Demokratické procesy sú mnohokrát interpretované, ako cesta k riešeniu všetkých problémov. Naša budúcnosť je síce spojená s akceptáciou pravidiel demokracie, ale tiež - alebo predovšetkým - s pochopením duchovného rozmeru procesov, ktoré prebiehajú a ktoré zažívame a ktoré vytvárajú priestor pre našu realizáciu a participáciu.

Zatiaľ sa na Slovensku nevytvoril klasický vzťah medzi sociálnou stratifikáciou a politickou štruktúrou spoločnosti, medzi jednotlivými sociálnymi skupinami, vrstvami (v ostatnom období je štiepnou líniou aj vekový konflikt), čo sa prejavuje v netradičnom volebnom správaní väčšinového občana, ktorý reaguje na v mnohom demokratickým úzusom odporujúcom chovaní sa aktuálnej politickej reprezentácii.

Toto potvrdzuje, že zápas o demokraciu nemožno nikdy považovať za definitívne ukončený. Osud demokracie na Slovensku, v Európe, vo svete je odvislý od každého z nás! Podľa niektorých autorov: „...prebieha antidemokratická kontrarevolúcia, keď globalizátori vďaka zdrojom, ktorými disponujú, si môžu financovať kampane manipulujúce verejnú mienku. Môžu si dovoliť kúpiť nielen niektorých politikov, ale i celú demokraciu. Vytváraniu a posilňovaniu ich privilegovanej pozície napomáhajú aj vlastné, resp. spriaznené neziskové organizácie ako profesionálne komory, asociácie, think tanky a nadácie. Doterajší spôsob globalizácie umožňuje malému počtu najsilnejších určovať agendu a smerovanie tohto procesu.“(FEBER, Petrucijová, 2018, s. 32.).

Než si rozoberieme tieto predpoklady, je dobré si pripomenúť, že u empirických teórií demokracie (zameraných na prax) ide hlavne o to, ak ju aplikovať, aby to viedlo k úspechu a nie zlyhaniu. Prvé smerovanie vedie k deskriptívnym konceptom existujúcich politických procesov, alebo štruktúr a druhé k teóriám možných procesov. Oba prístupy (empirický prístup a empirická funkčnosť) vyhovujúcimi politickými teóriami.

Neempirické teórie je možné definovať ako tie, čo nezakladajú na výskume a neorientujú na prax. Koncepcia troch transformácií demokracie R. Dahla - polyarchia - zahrňuje minulostné fázy demokracie, aktuálny stav a úvahy o možnej (budúcej) demokracii (SARTORI, 1993, s.20.).

Len aká bude, to zatiaľ nevie nikto! Dúfajme, že bude demokratická.

POUŽITÁ LITERATÚRA

ARISTOTELES, 2011. *Etika Nikomachova*, *Kalligram*, 2011, ISBN 9788081014178.
BRYCE, J. 1926. Moderní demokracie I. a II. díl, Praha.
ČERNÁK, V. 1992. *Otázka demokracie; 1) demokracie a totalitarizmus*, Academie, 1992, ISBN 80-200-0379-7.
ČERNÁK, V. 1993. *Otázka demokracie; 2) člověk,* Academie, 1993, ISBN 80-200-0460-2.
DAHL, R.A. 2001. *O demokracii*, Portál, Praha: 2001, ISBN 80-7178-422-2.
DAHL, R. A. 1995. *Demokracie a její kritici*, Victoria Publishing, Praha 1995, ISBN 80-85605-81-3.
FEBER, J., PETRUCIJOVÁ, J. 2018. Pojem globálnej civilizácie, In.: *Philosophica Critica* 1/2018, ISSN 1339-8970.
GBÚROVÁ, M. 2013. K problematike deformácií súčasnej demokracie v stredoeurópskom priestore, In: GOŇCOVÁ, M. a kol.: *DEMOkracie*?, MU Brno, 2013, ISBN 978-80-210-6487-4.
JUZA, P. 2016. *Otázka polyarchie*, PeIn, 2016, ISBN 978-80-972361-0-6.
JUZA, P. 2018. *Politológia tretieho tisícročia*, PeIn, 2018, ISBN 978-80-972361-3-7.
JUZA, P. 2000. Polyarchia R. Dahla - koncept modernej demokracie, In.: *Politické vedy*, No. 3, 2000. ISSN 1335 – 2741.
LYSY, J. 2018.Revolúcia bez štebotu, In.: DINUŠ, P. a kol.: *Október 1917 a súčasnosť*, VEDA 2018, ISBN 978-80-224-1688-7.
MALÍKOVÁ, Ľ., DAŠKO, M. 2018. *Verejná politika*, IRIS, 2018, ISBN 978-80-8200-021-7.
MIHÁLIK, J., VRÁBEL, M. 2019. *Politické líderstvo (Kontext, koncepcie a výskum mládeže na Slovensku)*, Trnava, 2019, ISBN 978-80-8105-806-6.
PLATÓN, 1980. *Ústava*, Pravda Bratislava 1980.
RAWLS, J. 2005. *A Theory of Justice* . Cambridge, Mass : Belknap Press, 2005, ISBN 9780674000780.
ŘÍCHOVÁ, B. 2006. *Přehled moderních politologických teórií*, Portál, Praha 2006, ISBN 978-80-262-0742-9.
SARTORI, G. 1993. *Teória demokracie,* Archa, Bratislava, 1993, ISBN 80-7115-049-5.
SOPÓCI, J. 1998. Demokracia nemá definitívu, In.: *LT*, Bratislava, 15.04.1998.

POLITICKÉ ELITY V PODMIENKACH DEMOKRACIE A ICH ATRIBÚTY V POSTKOMUNISTICKOM PRIESTORE

Doc. Nataliya Maradyk, PhD.[34]

Abstract

This article discusses the problem of the circulation of political elites. This process is characterized by a political regime and pays special attention to the specificities and developments of the mechanism of circulation of political elites in post-communist conditions. In the post-communist area, the creation of an electoral mechanism for the circulation of political elites is strongly influenced by three factors. The first factor is the process of denationalization of production and privatization of state property. Winning elections for the old communist elite predetermines the nomenclature nature of privatization and greatly hinders the development of a pluralistic political system. The second factor is the newly created nature of the vast majority of post-communist states, which causes political identification conflicts and forces that are disloyal to national statehood. The third factor is the previous totalitarian regime and the nature of previous political relations before the establishment of totalitarianism, which determine the process of political culture of transformation.

KEY WORDS: *political elites, political democracy, democratic transition, postcommunist society.*

ÚVOD

Nevyhnutným predpokladom spoločensko-politického progresu je cirkulácia politických elít. Politické elity majú svoje osobitosti podľa rôznych typov politických režimov. V nedemokratických režimoch kolobeh politických elít určuje vôľa vodcu, záujmy oligarchických skupín, boj vo vládnucej kamarile atď. Avšak, v demokracii sú týmto procesom slobodné a pluralitné voľby. Transformácia politických režimov postsocialistických štátov na liberálnodemokratické režimy znamenala zavedenie demokratického volebného mechanizmu na obmenu politických elít. Príspevok má za cieľ identifikovať zvláštnosti vytvorenia takéhoto mechanizmu v postkomunistických podmienkach tzv. tranzície.

[34] Inštitút politológie (Filozofická fakulta, Prešovská univerzita v Prešove), Ul. 17. novembra 1, 080 78 Prešov. Kontakt: Doc. Nataliya Maradyk, PhD. (nataliya.maradyk@unipo.sk).

1 VZNIK TEÓRIE POLITICKEJ ELITY A PREDSTAVY O KOLOBEHU ELÍT

Vznik teórie politickej elity viedol k vzniku modernej demokracie. Na rozdiel od starobylej demokracie, kde boli prijaté všetky hlavné rozhodnutia slobodným ľudom (demos) na zhromaždení (agora), v modernej demokracii drvivú väčšinu rozhodnutí neurobil slobodný ľud, ale jeho zástupcovia zvolení do mocenských štruktúr. Pretože rozhodnutia zástupcov ľudu nie vždy reagovali/reagujú na očakávania ľudí (voličov), spoločenskí vedci sa zamerali na analýzu osôb, ktoré majú právomoc robiť politické rozhodnutia. Začali byť považovaní za samostatnú sociálnu vrstvu - politickú elitu.

Vývoj teórie politickej elity začal skúmať taliansky sociológ Gaetano Mosca, ktorý vo svojej práci „Vládnuca trieda“ (1896) predložil myšlienky o politickej elite. Mosca tvrdí: „Vo všetkých spoločnostiach...existujú dve triedy ľudí: riadiaca trieda a riadená trieda. Prvá, tá je vždy menej početná, ale má všetky politické funkcie, monopolizuje moc a využíva výhody moci, zatiaľ čo druhá, početnejšia, je riadená a kontrolovaná prvou“ (Mosca, 1896, s. 187).

Sociológ Wilfredo Pareto aplikoval pojem „elita“ na spoločnosť, aby dospel k porozumeniu súboru vlastností, ktoré umožňujú určitej skupine obsadiť dominantné postavenie v spoločnosti. Podľa Pareta je to prirodzená a sociálna nerovnosť ľudí, ktorá spôsobuje rozdelenie spoločnosti na nižšiu vrstvu („ne-elitu“) a vyššiu (elitu) (Pareto, 1996, s.60). Nemecký sociológ Robert Michels, skúmajúci štruktúru politických strán, v práci „Sociológia politickej strany v demokracii“ (1911) dospel k záveru, že účinnosť strán si vyžaduje funkčnú špecializáciu, jasné riadiace jadro a aparát, ktorý postupne, ale nevyhnutne zmizne spod kontroly radových členov strany. Toto riadiace jadro a jeho aparát podriaďujú politiku svojim vlastným záujmom. Takže aj demokratická organizácia sa vždy riadi elitárskou skupinou (Mikhel's, 1991, s.43)

Pri analýze politickej elity vedci zaznamenali jej tendenciu meniť sa. Pareto, ktorý rozdelil elity na „vládnuce“ a „nevládnuce“ si všimol, že vládnuca elita je kvôli cirkulácii v stave neustálej pomalej transformácie. Avšak brzdenie cirkulácie vedie k nahromadeniu prvkov, ktoré vo vyšších vrstvách spoločnosti vedie k degradácii a zbavovaniu kvality nevyhnutnej na udržanie moci. Zároveň nižšie vrstvy zvyšujú počet položiek, ktoré znamenajú kompetencie vykonávať kontrolné funkcie a sú náchylní používať silu. Táto situácia vedie k revolúciám, ktoré vedú k vytvoreniu novej elity. Mosca rozlišoval dva trendy vo vývoji vládnucej triedy: aristokratický, ktorý sa prejavuje v snahe politickej triedy stať sa dedičnou, čo ju predurčuje na uzavretosť, degeneráciu a v dôsledku toho na sociálnu stagnáciu. Nakoniec to znamená zintenzívnenie boja nových sociálnych síl proti „okupácii“ štátu a za lepšie postavenie v spoločnosti a demokratické zriadenie, ktoré sa prejavuje v obnove politickej triedy. Najschopnejší a najaktívnejší z nižších tried tým bránia degenerácii elity, pretože vďaka nim je nová elita ďalej schopná účinného vedenia spoločnosti.

Avšak, Michels poznamenáva, že „večný boj medzi aristokraciou a demokraciou je v skutočnosti ... iba boj medzi bývalou menšinou obhajujúcou svoju nadvládu a novou ambicióznou menšinou, ktorá sa snaží získať moc a chce sa spojiť s predchádzajúcou elitou alebo ju nivelizovať. Výsledkom akéhokoľvek triedneho boja ... je iba nahradenie jednej menšiny inou, ktorá tak mení svoju dominanciu nad masami“ (Mikhel's, 1991, s.43).

Koncept elitárstva je rozšírený v období medzi svetovými vojnami, ale po druhej svetovej vojne je nahradený pluralistickým konceptom, ktorého zakladateľmi sú rakúsky ekonóm Joseph Schumpeter (Schumpeter, 1995, s. 333) a nemecký filozof Karl Mannheim (Mannheim, 1950). V dôsledku vývoja elitárskeho pluralistického konceptu sa predpokladalo, že spoločnosť je riadená politickou elitou, ale bolo v nej zdôraznené, že demokratická správa vecí verejných zabezpečuje: 1) rozdelnie politických elít do dvoch skupín: na vládnucu elitu – to sú politici, ktorí v súčasnosti uplatňujú moc, a proti-elita – to sú politici v opozícii voči vládnucej elite; 2) prítomnosť proti-elity znamená skutočné kontrolné mechanizmy nad činnosťou vládnucej elity; 3) periodická zmena elitných skupín na čele vládnej moci prostredníctvom slobodných volieb. Je základom mnohých moderných teórií demokracie, ako je napríklad teória ústavno-pluralistického režimu francúzskeho sociológa Raymonda Arona (Aron,1993 s. 91), teória polyarchie amerického politológa Roberta Dahla (Dahl, 2002, s.71) atď., Pluralistický koncept má dnes vedúce postavenie v demokratických štúdiách, ale čoraz väčšia pozornosť sa venuje problematike vplyvu rôznych záujmových skupín na formovanie, fungovanie a cirkuláciu politických elít.

2 PROBLÉM OBEHU POLITICKÝCH ELÍT V PARADIGME TRANSFORMÁCIE (PROCES TRANZÍCIE)

Veľa pozornosti sa venuje problému obmeny politických elít v tranzitológii - politologickej vede špecializujúcej sa na štúdium prechodov k demokracii. Základné princípy paradigmy tranzológie sú formulované Dankwartom Rastou (Rastou, 1995, s.5), Guillermom O'Donnellom a Philipom Schmitterom (O'Donnell-Schmitter,1981, s.7). Ide o tieto princípy: 1) Predpokladom procesu prechodu k demokracii je kríza autokratického režimu, ktorý rozlišuje vládnuce elity na konzervatívcov (priaznivci tvrdej línie) a reformátorov (priaznivci mäkkej línie); 2) začína proces demokratizácie v dôsledku vzniku novej elity, ktorá vyzýva utláčané a zanedbané spoločenské skupiny na spoločný postup ; 3) priaznivejšie podmienky prechodu k demokracii vznikajú, keď sa „reformátori“ ujmú vedenia po starej elite; 4) mechanizmus politickej demokracie sa zavedie, ak sa „reformátori“ a v demokratických voľbách zvolená nová elita ujmú výkonu moci.

Zavedenie politickej demokracie v tranzičnom procese je spojené s vykonávaním volebného mechanizmu cirkukácie politických elít. Adam Przeworski zdôrazňuje: „Demokracia je systém, vďaka ktorému politické strany vyhrávajú alebo prehrávajú voľby. Skupiny ľudí majú určité záujmy, hodnoty a myšlienky. Bojuje sa podľa pravidiel. A existujú dočasní víťazi a porazení“ (Przeworski, 2000, s. 28) Podľa Samuela Huntingtona demokratický režim je konsolidovaný „ak politická strana alebo skupina, ktorá získala moc v dôsledku demokratických volieb počas prechodu na demokraciu stráca ďalšie voľby a prevádza moc na víťazov a tých, ktorí na oplátku pokojne prenášajú moc na víťazov budúcich volieb“ (Huntington, 2003, s. 287).

3 FORMOVANIE MECHANIZMU OBEHU POLITICKÝCH ELÍT V PODMIENKACH POSTKOMUNIZMU

Rozpad komunistických režimov na prelome 80. a 90. rokov 20. storočia spôsobil krízu tranzológie, pretože priebeh postkomunistickej transformácie nezodpovedal schéme, vyvinutej vo svojej pôvodnej paradigme. Na rozdiel od postulátu paradigmy tranzície, že najlepšie podmienky pre prechod k demokracii nastanú, keď staré aj nové elity budú vytvárať rovnováhu síl, najúspešnejší prechod k demokracii v postkomunistických krajinách, ako dokazuje Michael McFaul, sa konal za podmienok, keď: 1) prevaha síl je na strane protikomunistickej opozície; 2) opozícia vyhrá najskôr voľby, ktoré majú za následok zmenu vládnucej elity; 3) nová politická elita uskutočňuje potrebné politické a hospodárske reformy pre nastolenie demokracie.

Namiesto toho, ak politická strana v demokracii spolupracuje s bývalou komunistickou elitou, objaví sa nová forma autokracie. Rovnováha síl vedie k čiastočne nestabilnej demokracii alebo k forme autokracie; alebo môže dôjsť k občianskej vojne (McFaul, 2002, s,230)

Anna Vakhudova dospela k záveru, že najpriaznivejšie podmienky na nastolenie demokracie sa vytvárajú vtedy, keď dochádza k politickej súťaži medzi reformovanými komunistami a ich oponentmi z tábora bývalej opozície (Vakhudova, 2009, s. 43). Táto myšlienka je trochu zjednodušená. Proces transformácie sa skutočne urýchli, ak v prevažnej väčšine vyspelých demokracií existuje politický systém typu bipartizmus, v ktorom vládnu moc pravidelne uplatňuje pravicová vláda a stredo-ľavé politické sily. V postkomunistickom období politické sily pravého stredu pohli vpred trhové reformy a ľavicoví politici zmierňujú ich sociálne dôsledky.

Nie vo všetkých postkomunistických krajinách (ako napríklad Albánsko, Bulharsko, Litva, Poľsko, Rumunsko, Maďarsko) k nastoleniu demokracie pomohla hospodárska súťaž medzi exkomunistickými stranami a bývalou protikomunistickou opozíciou. V Českej republike do ľavého spektra, ktoré súťaží s pravicou, sú zahrnutí českí sociálni demokrati, ktorí sa vyprofilovali z ľavicovej opozície voči bývalému komunistickému režimu a Komunistická strana Čiech a Moravy, ktorá sa síce trochu zmenila, avšak nerozišla sa s komunistickou minulosťou. V mnohých novovytvorených postkomunistických štátoch.

Transformačný proces mal binárnu štruktúru v štátoch ako Estónsko, Lotyšsko, Slovensko, Chorvátsko, kde sa zrodili bipolárne systémy na základe konkurencie medzi nacionalistami a liberálmi. Tento druh cirkulácie politických elít znamenal budovanie národnej štátnosti nacionalistami a liberáli smerovali vývoj krajiny smerom k slobodnej demokratickej spoločnosti. To však platí pre všetky postkomunistické krajiny, ktoré získali kvalitu liberálnych demokracií alebo sa viac-menej stále uberali/uberajú týmto smerom.

Štruktúra strany politickej elity a konkurencia sú súčasťou tejto kvality medzi elitnými skupinami v rámci všeobecne uznávaných zásad, inštitúcií a noriem.

V tých postkomunistických krajinách, kde nedošlo k štruktúrovaniu strán politickej elity, v dôsledku čoho neexistovala žiadna volebná súťaž pre elitné skupiny alebo elitné skupiny sa nemohli dohodnúť na zásadách, inštitúciách a normách, sa demokratické režimy nepodarilo vytvoriť.

ZÁVER

Politická demokracia je založená na volebnom mechanizme - obmene politických elít, ktorej účinnosť je riadená stabilitou politických inštitúcií a politickými a právnymi normami. Stabilita politických inštitúcií a právnych noriem závisí od vzťahu medzi vedúcimi politickými silami spoločnosti a kvalitou súdnictva. Schopnosť politických elít dohodnúť sa na inštitúciách a normách je určujúca.

Dodržiavanie dosiahnutých dohôd je najdôležitejším predpokladom pre vznik politickej demokracie. Zároveň zohráva súdnictvo v procese tohto zriaďovania dôležitú úlohu moci, ktorá by mala zabrániť pokusom určitých elitných skupín o odklonenie sa od dohôd, ktoré boli normalizované v ústavných a legislatívnych aktoch.

V postkomunistickom priestore je vytvorenie volebného mechanizmu obehu politických elít výrazne ovplyvnené tromi faktormi.

Prvým faktorom je proces denacionalizácie výroby a privatizácie štátneho majetku. Výhra vo voľbách pre starú komunistickú elitu predurčuje nomenklatúrnu povahu privatizácie a výrazne brzdí rozvoj pluralitného politického systému. Koncentrácia moci a majetku v rukách jednej skupiny nedáva ostatným skupinám rovnakú možnosť jej konkurovať. Na druhej strane víťazstvo opozície voči komunistickému elitnému režimu prispieva k rozptylu majetku a relatívnemu oddeleniu podnikania od politickej moci, čo má pozitívny vplyv na formovanie politickej konkurencie.

Druhým faktorom je novovytvorená povaha drvivej väčšiny postkomunistických štátov, ktorá spôsobuje konflikt politickej identifikácie a spôsobuje vznik síl, ktoré sú nelojálne k národnej štátnosti. Zatváranie dverí takýmto silám, aby nepatrili do vládnucej elity, v Estónsku, Lotyšsku, Slovinsku a Chorvátsku uľahčili proces konsolidácie politického režimu a podporu demokracie. Namiesto toho tam, kde také sily existovali, boli medzi elitnými skupinami zavedené legislatívne obmedzenia, napríklad na Ukrajine to bol ostrý konflikt, ktorý znemožnil demokratický pokrok.

Tretím faktorom je predchádzajúci totalitný režim a charakter predchádzajúcich politických vzťahov pred nastolením totality, ktoré určujú proces politickej kultúry transformácie. V krajinách, v ktorých totalitné režimy fungovali kratšiu dobu (cca dve generácie) a v predtotalitárnom období boli zavedené základy ústavy s niektorými prvkami politickej demokracie, demokratizácia politickej kultúry postupuje rýchlejšie a prispieva k nastoleniu demokratických vzťahov. Namiesto toho, tie krajiny, kde totalitné režimy zmenili tri generácie obyvateľov a navyše počas obdobia pred totalitou neexistoval základ pre ústavný poriadok, demokratizácia politickej kultúry je veľmi pomalá a ovplyvňuje kvalitu politickej elity a vzťahy medzi elitnými skupinami.

POUŽITÁ LITERATÚRA

ARON R. Demokratiya i totalitarizm. – M.: Tekst, 1993. – 303 s.

DALH R. A. Políarkhíya. Uchast' u polítichnomu zhittí ta opozitsíya – Kharkív: Karavela, 2002. – 216 s.

HUNTINGTON S. Tretya volna. Demokratizatsiya v kontse XX veka– M.: ROSSPEN, 2003. – 386 s.
Kompendium po obshchey sotsiologii / V. Pareto // Antologiya mirovoy politicheskoy mysli: V 5 t. – M.: Mysl', 1997. – T. 2. – S. 59–67.
MANNHEIM K. Freedom, power and democratic planning – N.Y., Oxford University Press, 1950. – XXIV, 384 p.
MCFAUL, M. The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship: Noncooperative Transitions in the Postcommunist World // World Politics. – Vol. 54.– 2002. – No. 2. – P .212–244. VAKHUDOVA A. Nerozdílena Êvropa: demokratíya, vazhelí vplivu ta íntegratsíya píslya komunízmu– K.: Vid. dím „Kiêvo-Mogilyans'ka akademíya", 2009. – 379 s.
MICHELS R. Demokratiya i zheleznyy zakon oligarkhii (glava iz kn. „Sotsiologiya politicheskoy partii v usloviyakh demokratii") // Dialog. – 1991. – № 3. – S. 42– 45.
MOSCA G. Pravyashchiy klass // Sotsiologicheskiye issledovaniya. – 1994. – № 10. – S. 187–198.
O'DONNELL, G, - SCHMITTER P. C. Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies– Baltimore (MD), L.: Johns Hopkins University Press, 1986. – 81 p.
PRZEWORSKI A. Demokratiya i rynok. Politicheskiye i ekonomicheskiye reformy v Vostochnoy Yevrope i Latinskoy Amerike– M.: ROSSPEN, 2000. – 320 s.
RASTOW D. A. Perekhody k demokratii: popytka dinamicheskoy modeli // Polis. – 1995. – № 5. – S. 5–15.
SCHUMPETER J. Kapítalízm, sotsíalízm í demokratíya – K.: Osnovi, 1995. – 526 s. .
WEBER M. Politika kak prizvaniye i professiya // Izbrannyye proizvedeniya. – M.: Progress, 1990. – S. 644–706.

REFLEXIE K PARTICIPATÍVNEMU ROZPOČTU

PhDr. Richard Brix, PhD.[35]

Abstract

The participatory budget has been a part of some Slovak municipalities for several years. This paper is devoted to a deeper explanation of the objectives of such budgeting, tools and results in Slovak practice. The participatory budget is mainly about building responsibility for local public affairs, it also fulfills the educational function and strengthens the sense of belonging to the community. In various municipalities, this institute has evolved with various modifications. Participative budgeting spread across the world within recent 30 years. Now, it is one of the most popular tool to participate within the people. Nevertheless, there are still some shortages in the process. Financial support from the local governments is often low, so the projects of a smaller nature. However, this latest form of participation is more about to be a part of community, rather about the size of the budget.

KEY WORDS: *participation, participative budgetting, local government, community.*

ÚVOD

Participatívny rozpočtový proces nadobudol v priebehu rokov veľký význam, keďže jeho rozsah použitia sa stal čoraz širším. Rozpočtová účasť v zásade znamená účasť podriadených v rozpočte. Účasť na procese tvorby rozpočtu zahŕňa aj vplyv zamestnancov mestského úradu na samotnú formu a obsah konečného rozpočtu a vertikálnu komunikáciu podriadených a nadriadených v tomto procese. Preto je možné vidieť participatívne rozpočtovanie tiež ako možnosť vplyvu občanov pri kreovaní rozpočtov (Peixoto,2012).

V medzinárodných štúdiách sa rozpočty týkajú tiež dotýkajú tzv. „Agency teórie“ ktorá hovorí o vzťahu „šéfa“ a jeho zástupcov. Starosta resp. primátor, ktorý deleguje autoritu a povoľuje použitie zdrojov sa snaží získať základné informácie od obyvateľov a zabezpečuje aby záujmy občanov boli zrealizované v súlade s politikou mesta. Inými slovami, účasť na participatívnom rozpočte harmonizuje ciele primátora a zastupiteľstva s cieľmi občanov tak aby boli finálne návrhy rozpočtu brané a vnímané ako férové na všetky strany (Snah,2007).

Hlavným cieľom rozpočtov je prideľovanie verejných zdrojov. Vo vízii už spomenutej „Agency“ teórie sa rozpočty považujú za výsledok rokovania medzi hlavným zvolenými predstaviteľmi a obyvateľmi mesta a pod. Rokovanie o rozpočte a účasť obyvateľov na jeho vývoji je nevyhnutným prvkom particaptívneho rozpočtu. Zdroje a jednotky v podobe miestnej alebo inej samosprávy sú obmedzené, takže ich prideľovanie by sa malo vykonávať efektívne. Obyvatelia poznajú lepšie, ako ich politická zástupcovia činnosti ktoré vykonávajú,

[35] Fakulta sociálnych vied Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, richard.brix@ucm.sk

ich dôsledky a aké zdroje sú potrebujné na dosiahnutie stanovených cieľov (majú informácie s vysokým stupňom presnosti). Informácie, ktoré môžu poskytnúť prostredníctvom účasti na procese tvorby rozpočtu, umožňujú efektívnu alokáciu zdrojov. Participatívne rozpočty berú do úvahy pri rozdeľovaní zdrojov potreby obyvateľov, nakoľko práve z nápadov obyvateľov vychádzajú a preto významne znižujú riziko neefektívnej alokácie (Gilman,2016).

1 TEORETICKÉ VYMEDZENIE PARTICIPATÍVNEHO ROZPOČTU

Participatívny rozpočet na základe transparentnosti a komunikácie, zabezpečuje spravodlivý prístup prideľovanie verejných finančných zdrojov. To pomáha v konečnom dôsledku zlepšiť celý rozhodovací proces Tento participatívny proces tiež zlepšuje tok informácií medzi predstaviteľmi mesta a obyvateľmi. To vedie k vývoju realistických a spravodlivých rozpočtov s vyššou mierou presnosti. Účasť na vytváraní rozpočtu umožňuje lepšie získať relevantné informácie od obyvateľov, ktoré sú následne veľmi užitočné pri zostavovaní rozpočtov (Peixoto,2012).

Zapojenie zamestnancov mestského úradu do procesu zostavovania rozpočtu a umožnenie im ovplyvňovať konečné rozpočty, vytvára rozvíjanie pozitívneho postoja k predstaviteľom mesta. Skutočnosť, že ich nadriadení v podobe poslancov a primátora ich zapájajú do procesu rozhodovania a skutočnosť, že berú do úvahy ich názory a vedomosti, vedie zamestnancov k väčšej sebarealizácii a aj pocitu že ako „úradnici“ zásadne zasiahnu do realizácie projektov, ktoré boli schválené v rámci participatívneho rozpočtu (Gilman,2016).

Zamestnanci mesta sú teda viac priradení k celkovej organizácii a ciele participatívneho rozpočtu sa tak stávajú aj ich cieľmi. Účasť na participatívnom rozpočte tak vytvára dôveru medzi podriadenými a nadriadenými resp. medzi predstaviteľmi mesta a miestnymi politikmi a obyvateľmi mesta. Aj preto, že ciele stanovené rozpočtom sú výsledkom rokovaní a zamestnanci mesta sa podieľajú na ich nastavení považujú takýto rozpočet za férový a celý proces za transparentný a spravodlivý (Snah,2007).

Participatívne rozpočtovanie zlepšuje kvalitu a presnosť rozpočtov). Preto ak sú rozpočtované hodnoty správne, viac dosiahnuteľné, lepšie odhadnuté, je aj samotný význam tohto rozpočtu vyšší. Avšak, aby sa rozpočty vnímali ako spravodlivé, účasť nie je jediné, čo sa považuje za dôležité. Ak občania vnímajú rozpočty ako spravodlivé a dosiahnuteľné, sú viac motivovaní a oddaní k ich dosiahnutiu. Potreba uznania a vplyvu, ktorú cítia občania, sú uspokojené v rámci participatívneho procesu, ktorý motivuje jednak občanov a všetkých zainteresovaných v procese schvaľovania a implementácie rozpočtu, 2001)Participatívne rozpočty robia zamestnancov obcí a miest viac zodpovednými za svoje kroky a výsledky prostredníctvom decentralizácie a delegovania právomocí. Okrem toho, že účasť na rozpočte umožňuje nadriadeným získať relevantné informácie, existencia komunikácie a diskusie medzi nadriadenými a podriadenými im umožňuje objasniť ciele a metódy (Sztwiertnia,2013).

Proces rozširovania participatívnych rozpočtov vo svete je bezprecedentný. Nesmieme zabúdať na to, že hovoríme o praxi na úrovni miestnej samosprávy, ktorá sa začala koncom osemdesiatych rokov minulého storočia, v meste Porto Alegre v južnej Brazílii. Toto mesto získalo v krajine aj v zahraničí značnú povesť a do výraznej miery ovplyvnilo aj vznik

participatívnych rozpočtov iných miestnych samospráv, ale tiež výrazne ovplyvnilo aj sieť regionálnych a národných, ako aj medzinárodných organizácií, agentúr pre spoluprácu, univerzity, mimovládne organizácie na celom svete (Peixoto,2012).

2 PROCES ROZŠIROVANIA PARTICIPATÍVNEHO ROZPOČTU

Za približne 25 rokov je možné identifikovať päť hlavných fáz dynamiky šírenia participatívneho rozpočtu(Fishkin,2009). Prvá fáza zodpovedá obdobiu pokusov medzi rokmi 1989 a 1997, ktoré poukázali na iniciatívy v Porto Alegre v Brazílii a Montevideu v Uruguaji. Toto obdobie zodpovedá zhruba dvom volebným obdobiam miestnej samosprávy v Brazílii (1989/1992 a 1993/1996), kde viac ako 30 obcí začalo experimentovať so zavedením participatívneho rozpočtu. Druhá fáza, nazvaná rozsiahla expanzia brazílskeho participatívneho rozpočtu, sa udiala v ďalšom volebnom Trvalo udržateľný rozvoj miest a obcí 279 období v rokoch 1997 až 2000, počas ktorých tento prístup prijalo viac ako 140 obcí v krajine, hoci s výraznými rozdielmi. Tretia fáza sa začala hlavne po roku 2000 s rozšírením týchto experimentov mimo Brazílie a so širokou diverzifikáciou (Sztwiertnia,2013).

Počas tohto obdobia sa v latinskoamerických a európskych mestách objavili početné iniciatívy pre zavedenie participatívneho modelu rozpočtovania inšpirované existujúcimi modelmi, predovšetkým tomu z mesta Porto Alegre. Rozširovanie participatívneho rozpočtu sa postupne presunulo do všetkých častí sveta, najmä do európskych a ázijských krajín. V rámci Európy pomerne neskoro k tomuto spôsobu prerozdeľovania verejných financií na miestnej úrovni pristúpilo aj Slovensko (Bernard,2007). Participatívny rozpočet je možné chápať ako mechanizmus v rámci ktorého rozhoduje celá populácia alebo sa jej istá časť podieľa na rozhodnutí o distribúcii všetkých alebo čiastočných finančných zdrojov. Takáto charakteristika je všeobecne použiteľná naprieč rôznymi modifikáciami participatívnych rozpočtov vo svete. Wampler vymedzuje participatívny rozpočet pomerne zásadnejším spôsobom. Programy participatívneho rozpočtovania sú inovatívne procesy tvorby politiky. Občania sú priamo zapojení do vytvárania politických rozhodnutí. Participatívny rozpočet bojuje s politickým a sociálnym vylúčením, a to tak, že nízkopríjmovým a tradične vylúčeným politickým aktérom je daná príležitosť vytvárať politické rozhodnutia. Vlády a občania iniciujú tieto programy, aby podporili verejné vzdelávanie a aktívne občianstvo, dosiahli sociálnej spravodlivosti prostredníctvom vylepšených politík a rozdelením zdrojov a zahájili reformu administratívneho aparátu (Wampler, 2007).

3 DYNAMIKA A FORMY PARTICIPATÍVNEHO ROZPOČTU

Pri definícii nasledujúci autori neprichádzajú priamo s definíciou ako takou, ale stanovujú určité kritériá participatívneho rozpočtu. V prípade, že sú tieto kritéria naplnené potom ho možno nazývať participatívnym rozpočtom. Participatívny rozpočet je dnes súčasťou fungovania miestnej samosprávy vo viacerých slovenských mestách. Táto forma spolupodieľania sa na prerozdeľovaní finančných zdrojov miestnej samosprávy je vo svete využívaná už vyše dvoch dekád. Proces rozširovania participatívnych rozpočtov vo svete je bezprecedentný. Nesmieme zabúdať na to, že hovoríme o praxi na úrovni miestnej

samosprávy, ktorá sa začala koncom osemdesiatych rokov minulého storočia, v meste Porto Alegre v južnej Brazílii. Toto mesto získalo v krajine aj v zahraničí značnú povesť a do výraznej miery ovplyvnilo aj vznik participatívnych rozpočtov iných miestnych samospráv, ale tiež výrazne ovplyvnilo aj sieť regionálnych a národných, ako aj medzinárodných organizácií, agentúr pre spoluprácu, univerzity, mimovládne organizácie na celom svete. Tieto programy sú navrhnuté tak, aby občanov zahrnuli do procesu tvorby politiky, podnecovania administratívnych reforiem a rozdeľovania verejných zdrojov do nízkopríjmového okolia. Aby sme k tomuto výsledku dospeli, je potrebné občanov informovať, motivovať a zapojiť ich do dialógu o tom, ako má byť participatívny rozpočet zostavený. Participatívny rozpočet sa dá od iných participatívnych procedúr odlíšiť viacerými aspektami. Proces participatívneho rozpočtovania je založený hlavne na otázke, ako by mal byť obmedzený rozpočet použitý. To znamená, že súčasťou takéhoto rozpočtovania je jasne stanovená otázka prerozdelenia financií. Takýto proces sa musí týkať jednotky na úrovni mesta alebo mestskej časti s voleným orgánom a s určitou mocou nad administratívou a zdrojmi. Tento proces sa musí dlhodobo opakovať. Pokiaľ by bol participatívny proces naplánovaný ako jednorazová udalosť, nemožno ho považovať za participatívny rozpočet. Niektoré formy verejnej deliberácie musia byť zahrnuté do rámca špecifických stretnutí. Z tohto dôvodu, ak by občania boli prizvaní k diskusii o rozpočte v miestnych zastupiteľstvách alebo v parlamentoch, nepovažovali by sme to za dostatočné, pretože participatívne rozpočtovanie by malo obsahovať špecifické inštitúcie. Participatívne rozpočty by teda mali byť založené na určitom druhu deliberácie, pri ktorom občania prídu do vzájomného kontaktu. Treba však dodať, že deliberácia v rámci participatívneho rozpočtu nutne nemusí viesť priamo k rozhodovaniu (Sztwiertnia,2013).

V participatívnom rozpočtovaní je vyžadovaná určitá zodpovednosť za výsledky procesu. Častá chyba, ktorá nastáva v participatívnych procesoch všeobecne, je absencia spätnej väzby jej účastníkom o tom, či bol ich návrh prijatý alebo nie. Tento nedostatok by mal byť z pohľadu participatívneho rozpočtovania neprijateľný. Prostredníctvom každoročných stretnutí či publikácií, by organizátori mali poskytovať informácie o realizácii navrhovaných projektov (Noya-Lebault, 2005).

V zásade možno rozlišovať medzi dvoma základnými typmi participatívnych rozpočtov. Konkrétne ide o participatory budgeting public works čo je možné chápať ako proces participatívneho rozpočtovania na konkrétne verejné práce, prípadne projekty a participatory budgeting tematics kde ide o participatívny proces v oblasti vybranej sektorovej politiky alebo investičného zadania (Wampler, 2007). Ak sa pozrieme na sociálny a politický podtón participatívneho rozpočtu ako aj na množstvo modelov je pomerne zrejmé že tieto ciele tohto nástroja sú omnoho širšie stanovené (Dryzek,2010).

Autori často považujú princípy za ciele. Ide napriek tomu o významovo odlišné aspekty. Podľa Wamplera je potrebné určiť hlavné princípy aby bolo jednoznačné, ktoré z týchto princípov sú priamo naviazané na ciele a potreby. Tento autor hovorí najmä o princípoch, ktoré vychádzajú zo skúseností brazílskych miest kde participatívny rozpočet Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte. Participatívna rozpočtovanie verejných prác sa zameriava na konkrétne projekty najrôznejšieho rozsahu od úpravy povrchov miestnych komunikácii či revitalizáciu detského ihriska v parku až po výstavbu centra dennej

starostlivosti. Zdroje sú teda rozdeľované medzi konkrétne špecifické projekty. Množstvo takýchto projektov sa uskutočňuje prostredníctvom participatívneho rozpočtovania, čo je dané niekoľkými dôvodmi. Ak sa im podarí uskutočniť daný projekt, povedie to k upevneniu pozitívneho názoru smerom k participatívnemu rozpočtu a tiež k posilneniu dôvery zo strany občanov voči miestnej vláde. Druhým dôvodom je fakt, že orientácia na verejné projekty umožňuje komunite určiť smerovanie svojho rozvoja, čo vedie k decentralizácii rozhodovacích procesov. Základným predpokladom v tomto smere je že občania rozumejú vlastným problémom lepšie, než ich lokálne politickí reprezentanti a preto môžu navrhnúť projekt, ktorý bude korešpondovať s ich potrebami. O tomto presne hovorí princíp subsidiarity. Problémy menej závažného charakteru je potrebné riešiť na tej úrovni kde vznikajú. Je preto opodstatnené aby problém schátraného detského ihriska riešili ľudia, ktorí v danej lokalite žijú a ktorých deti takéto ihrisko využívajú (Cabbanes,2004).

Dôvodom pre zavedenie tohto typu participatívneho rozpočtovania tiež môže byť snaha odstrániť patronáž z politiky, ktorej kľúčovým zdrojom sú práve verejné práce. Poslednou príčinou pre sústredenie sa na špecifické verejné práce môže byť tiež vzdelávací aspekt. Občania zapojení do procesu sa naučia, aké právomoci majú miestne samosprávy a získajú lepšie povedomie o jej celkovom fungovaní (Wampler, 2007).

Kvalita deliberácie môže byť však v jednotlivých prípadoch značne odlišná. Záleží totiž do veľkej miery na informovanosti a znalostiach účastníkov o jednotlivých politikách. Tento typ oproti prvému kladie podstatne vyššie nároky na účastníkov deliberácie. V zásade tak môžeme pri participatívnom rozpočte hovoriť o tom že jeho hlavným cieľom ani tak nie je finančný prvok ale ide najmä o zapojenie občanov do takéhoto procesu rozhodovania o verejných zdrojoch. Ak sa pozrieme na sociálny a politický podtón participatívneho rozpočtu ako aj na množstvo modelov je pomerne zrejmé že tieto ciele tohto nástroja sú omnoho širšie stanovené. Autori často považujú princípy za ciele. Ide napriek tomu o významovo odlišné aspekty. Podľa Wamplera je potrebné určiť hlavné princípy aby bolo jednoznačné, ktoré z týchto princípov sú priamo naviazané na ciele a potreby. Tento autor hovorí najmä o princípoch, ktoré vychádzajú zo skúseností brazílskych miest. V prípade chudobných častí brazílskych miest bol tak tento princíp obzvlášť dôležitým (Wampler, 2007).

ZÁVER

Participatívny rozpočet sa tak môže stať miestom kde sa začne uskutočňovať oveľa rozsiahlejšia verejná diskusia. Táto diskusia sa dostáva mimo rámca politických strán, nakoľko do takejto diskusie sú zahrnutí aj predstavitelia občianskych skupín, aktivistov a odborníkov z danej oblasti. Z pohľadu rastu občianskej autority ide o princíp alebo cieľ kde získavajú občania iný status. Občania majú možnosť priamo zasiahnuť do prerozdeľovania financií svojho mesta čo z nich robí de facto aktérov politiky. Prostredníctvom hlasovania a diskutovania o konkrétnych projektoch sa priamo zapájajú do chodu mesta. Občania sami majú možnosť spoznať fungovanie samosprávy ako aj narábanie s verejnými financiami, rovnako tak spoznávajú limity mesta (Wampler, 2007). Samotná možnosť hlasovania je jedným z kľúčových aspektov. Práve pri týchto procesoch prichádza k upevňovaniu vzťahu občanov k mestu a zároveň k rastu občianskej hodnoty. Pôvodný model z Brazílie bol

založený na redistribúcii zdrojov a teda princípu občianskej solidarity. Brazílske mestá boli a sú poznačené veľkými rozdielmi v kvalite života a práve táto rôznorodosť mala byť čiastočne tlmená participatívnym rozpočtom. Vo všeobecnosti to však nie je podstatný princíp tejto formy rozpočtovania. V krajinách s vyššou životnou úrovňou plní skôr mobilizačné a edukačné funkcie. Jednou z ďalších pridaných hodnôt je tiež zvýšená transparentnosť. Participatívne rozpočty zásadne prispievajú k zvýšenej celkovej miere transparentnosti v mestách. Občania môžu priamo vidieť a participovať na rozhodovaní o malých projektoch, prípadne väčších zadaniach. Občania tak majú priamy dohľad nad smerovaním finančných prostriedkov, aj keď len v obmedzenej miere. Redistribúcia zdrojov je rovnako tak potrebná, no najmä v oblastiach kde je veľkým problémom chudoba, či nedostatočný prístup k základnej občianskej vybavenosti a pod. Práve preto je tento aspekt participatívneho rozpočtu veľmi dôležitý v krajinách Latinskej Ameriky, niektorých častiach Ázie či Afriky a pod (Mička, 2016).

Táto moderná forma rozpočtovania, ktoré so sebou nesie aj značnú dávku zapojenia občanov pri spolurozhodovaní o mestských financiách má za sebou na Slovensku len niekoľko ročnú históriu. Dá sa povedať že kým v niektorých častiach sveta má za sebou tento druh občianskej zapojenosti svoj vrchol, v našich podmienkach ide len o niekoľkoročnú prax v ktorej sa zopár Trvalo udržateľný rozvoj miest a obcí 283 slovenských miest snažilo pridať občanov do spolu rozhodovacej procedúry. V súčasnosti sa využíva tento druh rozpočtovania vo viacerých mestách. V rámci Slovenska sa dnes participatívny rozpočet uplatňuje napr. v Bratislave, Trnave, Banskej Bystrici, Prievidzi, Ružomberku, Rožňave, Šamoríne, Topoľčanoch či Liptovskom Mikuláši. Je predpoklad, že táto moderná forma participácie občanov sa bude naďalej rozširovať.

POUŽITÁ LITERATÚRA

BERNARD, J. a kol. 2007. Participace a partnerství v místní veřejné správě. Sociologický ústav AV ČR Praha. ISBN 978-80-7330-130-9.

CABBANES, Y. 2004. Frequently asked questions about participatory budgeting. Quito: Editorial. 2004. 86s. ISBN 92-1-131699-5.

DRYZEK, J. 2010. Foundations and Frontiers of Delibarative Governance. Oxford. ISBN 978-0-19-964485-8.

GILMAN, H.R. 2016. Participatory Budgeting and Civic Tech: The Revival of Citizen Engagement. Georgetown University Press. 2016. 12-13s. ISBN 978-1-62616-341-6

FISHKIN, J.2009. When the People Speak: Delibartive Democracy and Public Consultation. New York:Oxford University Press. ISBN 978-0-19-957210-6.

MIČKA, P. 2016. Metodika participace aneb jak zapojit občany do rozhodovaní. Praha: Agora CE. ISBN 978-80-906397-9.

NOYA, A- LEBAULT, B. 2005. Participatory budgeting in Porto Alegre. Social Inovation and the Dialectical Relationship of State and Civil Society

PEIXOTO. T, 2012. Participatory Budgeting: Seven Defining Characteristics.

SHAH, A. 2007. *Participatory budgeting*. Washington D.C.: The World Bank , 2007, 212-213s. ISBN 8213-6923-7.

SZTWIERTNIA, R. 2013. Občanská participace a lokálni demokracie. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci.
WAMPLER, B. 2007. A Guide to Participatory Budgeting. Washington: The World Bank. ISBN 978-0-8213-6924-1.

FINANČNÉ TRENDY V ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVE NA SLOVENSKU[36]

PhDr. Lukáš Cíbik, PhD.[37]

Abstract

The primary goal of the paper is to evaluate the financial situation of all cities in the Trnava and Trenčín regions in 2013-2017. Quantification of the financial situation of cities will be based on the tracking of four indicators, two of which focus on debt and two on assets and management. The research is based on the method of financial analysis, time series and chain indices indexes. The result of our contribution is the creation of a ranking of cities that captures their financial situation and allocates ratings from A to E to each city.

KEY WORDS: *financial situation, city, debt, property, Slovakia.*

ÚVOD

Výskum finančného rámca územnej samosprávy býva dlhodobým a komplexným procesom. Pre sledovanie vývojových trendov príjmov a výdavkov územnej samosprávy sa môžeme zamerať na jednotlivé zložky, kvantifikovať ich relatívnu a absolútnu hodnotu, skúmať regionálne disparity, zamerať sa na dopady legislatívnych opatrení alebo ekonomický vývoj. Z tejto širokej palety potenciálnych spôsobov, akými možno nahliadať na finančný systém a jeho evaulváciu, sme sa rozhodli prikloniť k zostaveniu rebríčka slovenských miest v Trnavskom a Trenčianskom samosprávnom kraji na základe ich výsledkov počas piatich rokov v štyroch sledovaných oblastiach zameraných na ukazovatele majetku a dlhu. Náš výskum prebehol na vzorke všetkých 35 miest z daných samosprávnych krajov. Výsledkom nášho príspevku je vytvorenie rebríčka miest, ktorý zachytáva ich finančnú situáciu a môže byť podkladom tiež pre ďalší výskum regionálnych disparít a analýze vplyvov na hospodárenie miest na Slovensku.

1 VÝVOJ FINANČNÉHO SYSTÉMU MIESTNEJ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU

Decentralizácia finančného systému je veľmi citlivý a komplikovaný proces v každej krajine. Transfer zdrojov a zodpovednosti na nižšie vládne úrovne, primárne územnú samosprávu, je vždy špecifický pre konkrétny štát. To platí aj pre Slovenskú republiku, kedy môžeme proces kreovania finančného systému územnej samosprávy rozdeliť do troch období,

[36] Tento príspevok bol spracovaný na základe projektu Fondu na podporu výskumu UCM s názvom *Finančná situácia miest v Trnavskom a Trenčianskom samosprávnom kraji v rokoch 2013 – 2017*. Registračné číslo projektu FPPV-27-2019.
[37] Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava. Email: lukas.cibik@ucm.sk

počas ktorých sa zásadným spôsobom menil okruh príjmov a rozsah právomocí miestnej i regionálnej samosprávnej úrovne. Výsledkom prelomových reforiem a pristúpením Slovenskej republiky v roku 2007 k Európskej charte miestnej územnej samosprávy, bolo vytvorenie finančne i kompetenčne nezávislej územnej samosprávy. Autonómnosť slovenských obcí, miest a samosprávnych krajov nie je však absolútna a má viaceré úskalia.

Počas prvej etapy reformy verejnej správy na Slovensku (1991-1996) boli položené inštitucionálne základy demokratickej územnej samosprávy. Vznikol duálny, oddelený model verejnej správy, v ktorom koexistovali popri sebe štátna správa a územná samospráva reprezentovaná, na komunálnej úrovni, obcami a mestami. Toto obdobie je tiež charakteristické vysokou centralizáciou verejných financií, o ktorých iba vo výnimočných prípadoch nerozhodovala centrálna vláda. Územná samospráva (obce a mestá) bola financovaná prostredníctvom účelových dotácií z centrálneho rozpočtu a jej finančná samostatnosť bola minimálna.

Druhým, prechodným, obdobím ktoré sa priamo dotklo financovania slovenskej územnej samosprávy, bolo vytvorenie druhej úrovne územnej samosprávy – vyšších územných celkov. Počas rokov 2002-2004 došlo k značnému transferu kompetencií na obce a mestá, čo logicky viedlo k zvýšeniu ich výdavkov. Systém financovania miestnej samosprávy sa však výrazne nezmenil a nedostatočné vlastné príjmy dorovnávala centrálna vláda dotáciami zo štátneho rozpočtu. Pred druhou etapou decentralizácie verejnej správy boli štátne dotácie primárne použité na financovanie prenesených (delegovaných) kompetencií. Zmeny nastali len v dotačnom systéme – pôvodný dotačný systém sa rozšíril o tzv. decentralizačnú dotáciu, ktorou boli financované prenesené kompetencie v rámci decentralizácie kompetencií z miestnej štátnej správy na územnú samosprávu (Žárska, Kozovský, 2008).

Zásadným medzníkom pre financovanie slovenskej miestnej samosprávy bol rok 2005, kedy sa pristúpilo k aplikovaniu fiškálnej decentralizácie v oblasti príjmov. Počas rokov 2002, 2003 a 2004 sa určili výdavkové oblasti (decentralizácia výdavkov) obcí a miest, vychádzajúce z nového prerozdelenia kompetencií medzi územnú samosprávu a štátnu správu. Následne v roku 2005 došlo k rozšíreniu a diverzifikácii príjmových oblastí miestnej a regionálnej samosprávy (decentralizácia príjmov), ktoré mali byť dostatočne výnosné na to, aby mohla územná samospráva vhodne napĺňať svoje poslanie. Zmyslom fiškálnej decentralizácie bolo nahradenie transferov – dotácií zo štátneho rozpočtu do rozpočtov obcí a VÚC na výkon ich originálnych kompetencií daňovými príjmami, o ktorých použití majú samosprávy právo rozhodovať celkom samostatne (Medveď a kol., 2011). Na územnú samosprávu sa preniesla vyššia samostatnosť a zodpovednosť za tvorbu finančných zdrojov. Za rozhodujúce sa považovali daňové príjmy, pretože predstavujú najvýznamnejší a najstabilnejší zdroj príjmov verejných rozpočtov (Horváth, Cíbik, Švikruha, 2018). Zmeny nastali v deľbe daňovej právomoci a daňového určenia medzi jednotlivé vládne úrovne.

Nový systém financovania územnej samosprávy mal viesť k stabilizácii príjmov na dlhšie časové obdobie a umožňuje postupný prechod na viacročné finančné plánovanie. Zároveň sa uplatnením fiškálnej decentralizácie zvýšila transparentnosť hospodárenia s financiami a spravodlivosť pri prerozdeľovaní zdrojov štátneho rozpočtu. V súčasnosti sa systém financovania obcí a miest na Slovensku nachádza v tretej vývojovej etape. Jej počiatok môžeme zasadiť do roku 2005, kedy sa pristúpilo k aplikácii fiškálnej decentralizácie a bol

vytvorený dnešný systém financovania miestnej územnej samosprávy, ktorý s menšími úpravami funguje dodnes.

Medzi posledné najvýraznejšie zásahy do financovania obcí a miest na Slovensku môžeme zaradiť zmenu podielu miestnej územnej samosprávy na celoštátnom výnose z podielovej dane (2016) a zavedenie miestneho poplatku za rozvoj (účinný od 1.1. 2017).

2 METODIKA VÝSKUMU

Predložený príspevok má za cieľ zhodnotiť finančnú situáciu všetkých miest v Trnavskom (17) a Trenčianskom (18) samosprávnom kraji. Tento hlavný cieľ naplníme prostredníctvom sledovania výsledkov všetkých 35 miest v štyroch zvolených oblastiach. Sekundárne úlohy pozostávajú z analýzy a evaulvácie štyroch zvolených ukazovateľov – celkového dlhu, dlhovej služby, základnej bilancie a čistého majetku, všetkých miest Trnavského a Trenčianskeho samosprávneho kraja počas rokov 2013-2017. U každého z analyzovaných miest zistíme jeho priemernú hodnoty sledovaných ukazovateľov za obdobie piatich rokov. Vďaka tomu budeme môcť zoradiť mestá podľa ich priemerných hodnôt a priradiť im odpovedajúce bodové ohodnotenie. Týmto spôsobom budú vyhodnotené výsledné hodnoty miest v rámci štyroch ukazovateľov a následne pridelené bodové hodnotenie. Čím vyšší počet bodov konkrétne mesto získa, tým lepšie priemerné hodnoty dosiahlo. Na záver sčítame dosiahnuté body za všetky sledované mestá a udelíme im celkové hodnotenie na stupnici od A po E.

Kvantifikácia finančnej situácie sledovaných miest prebehla podľa celkového počtu bodov na stupnici:

A	100-80%	140-112 bodov
B	79,9-60%	111-84 bodov
C	59,9-40%	83-56 bodov
D	39,9-20%	55-28 bodov
E	menej ako 19,9%	27-4 bodov

Výsledná stupnica je zostavená špecificky pre tento výskum a počty bodov v jednotlivých stupňoch zohľadňujú možné maximálne a minimálne zisky 35 miest z Trenčianskeho a Trnavského samosprávneho kraja. Keďže sleduje celkovo štyri ukazovatele v rámci 35 miest, stanovili sme si, že v rámci každého ukazovateľa sa bude udeľovať konkrétnemu mestu vždy maximálne

35 bodov a minimálne jeden bod. Pri maximálne pozitívnom scenári tak môže jedno mesto dosiahnuť najviac 140 bodov (35 bodov x 4 ukazovatele) a minimálne 4 body (1 bod x 4 ukazovatele). Následne sme pristúpili k proporcionálnemu rozdeleniu stupnice maximálneho a minimálneho počtu bodov vždy po 20% a výsledok sme zaokrúhlili vždy na celé číslo. Tým nám vznikol hodnotiaci systém piatich známok od A po E, kde A je najlepšie možné výsledné skóre.

Medzi štyri sledované ukazovatele patrí celkový dlh a dlhová služba (spoločne reprezentujú ukazovateľ dlhu), základná bilancia a čistý majetok mesta, ktoré spolu vytvárajú

ukazovateľ majetku. Celkový dlh mesta je uvádzaný v pomere k bežným príjmom za predchádzajúci rok (%). Dlh mesta predstavuje súhrn záväzkov vyplývajúcich zo splácania istín návratných zdrojov financovania, záväzkov z investičných dodávateľských úverov a ručiteľských záväzkov. Výsledná hodnota dlhu sledovaných miest predstavuje ich 5-ročný priemer na základe ktorého im bol udelený počet bodov. Čím bol dlh mesta nižší a približoval sa 0%, tým viac bodov konkrétne mesto dostalo.

Dlhovú službu mesta sme vypočítali ako súčet výdavkov na splácanie istiny a úrokových splátok v pomere k bežným príjmom za minulý rok. Ukazovateľ informuje o tom, aké vysoké výdavky má mesto v súvislosti s obsluhou dlhu. Znova platí, že čím nižšiu priemernú hodnotu dosiahlo mesto počas rokov 2013-2017, tým vyšší počet bodov mu bolo v rámci hodnotenia pridelených. Mesto, ktoré v sledovanom období vykázalo najvyššiu priemernú hodnotu dlhovej služby, bolo ohodnotené jedným bodom.

Za prvý ukazovateľ majetku sme zvolili základnú bilanciu. Tá vyjadruje schopnosť miest hospodáriť so svojim majetkom (finančný a hmotný). Výpočet základnej bilancie mesta bol založený na výške bežných a kapitálových príjmov, ktoré dáva do pomeru s bežnými a kapitálovými výdavkami a zisťuje ich podiel na bežných a kapitálových príjmoch. Špecifikom tohto indikátora je situácia, kedy zistíme v prípade niektorých miest aj záporné hodnoty. Pri prideľovaní bodov sme pristúpili k tomu, že maximálny počet bodov (35) dostalo mesto s najvyššou kladnou priemernou hodnotou a jeden bod získalo mesto s najnižšou výslednou hodnotou základnej bilancie.

Posledným sledovaným indikátorom je výška čistého majetku, ktorého výšku sme sledovali v eurách na jedného obyvateľa. Ukazovateľ informuje o výške majetku samosprávy (po očistení o jej zadlženie) v prepočte na 1 obyvateľa mesta. Najprv bolo potrebné zistiť celkový majetok mesta (neobežný majetok a finančné účty) očistiť ho od bankových úverov, výpomocí, dlhodobých záväzkov) a prepočítať daný údaj na obyvateľa. Čím vyššia bola priemerná výška čistého majetku mesta za roky 2013-2017, tým viac bodov dané mesto získalo. Najmenší počet bodov bol udelený mestu, ktoré vykázalo najnižšiu priemernú výšku čistého majetku v sledovanom období.

V praktickej časti pôjde o analýzu primárnych finančných dokumentov skúmaných miest ¬ Záverečných účtov, rozpočtov a účtovných uzávierok miest. Pri práci s vybranými hodnotami budeme využívať metódu finančnej analýzy, časové rady a reťazové indexy na splnenie primárneho ako aj sekundárnych cieľov

3 VÝSLEDKY A DISKUSIA

Na tomto mieste pristúpime k uvádzaniu bodových výsledkov všetkých miest v Trenčianskom a Trnavskom samosprávnom kraji na základe ich výsledných priemerných hodnotách v rámci štyroch sledovaných ukazovateľoch počas rokov 2013-2017. Vďaka kvantifikáciu priemerných hodnôt celkového dlhu, dlhovej služby, základnej bilancie a čistého majetku za päť rokov sme boli schopní zoradiť mestá podľa ich priemerných hodnôt a prisúdiť ich zodpovedajúce bodové ohodnotenie. Z dôvodu obmedzeného priestoru, ktorý nám poskytuje tento príspevok, sme sa rozhodli uvádzať len výsledné bodové zisky jednotlivých miest. Tabuľka 1 ilustruje dosiahnuté bodové hodnotenie konkrétnych miest

v jednotlivých ukazovateľoch. V rámci každého sledovaného dlhového alebo majetkového indikátora mohlo mesto získať maximálne 35 bodov a minimálne 1 bod. Tabuľka sa opticky rozčleňuje na dve časti – biela obsahuje abecedný zoznam miest v Trnavskom samosprávnom kraji a šedá zachytáva údaje o mestách z Trenčianskeho samosprávneho kraja.

Tabuľka 1: Bodové hodnotenie jednotlivých miest

	Dlhový ukazovateľ		Majetkový ukazovateľ		**SPOLU**
	Celkový dlh	Dlhová služba	Základná bilancia	Čistý majetok	
Dunajská Streda	9	30	24	25	**88**

Tabuľka 1: Bodové hodnotenie jednotlivých miest

	Dlhový ukazovateľ		Majetkový ukazovateľ		**SPOLU**
	Celkový dlh	Dlhová služba	Základná bilancia	Čistý majetok	
Dunajská Streda	9	30	24	25	**88**
Gabčíkovo	5	1	23	17	**46**
Galanta	31	34	15	20	**100**
Gbely	11	6	28	22	**67**
Hlohovec	30	35	22	3	**90**
Holíč	1	7	4	21	**33**
Leopoldov	26	22	18	19	**85**
Piešťany	17	19	14	18	**68**
Senica	8	13	32	27	**80**
Sereď	29	33	2	12	**76**
Skalica	10	3	29	32	**74**
Sládkovičovo	28	14	25	35	**102**
Šamorín	33	31	3	9	**76**
Šaštín-Stráže	18	5	1	31	**55**

Trnava	13	18	27	26	**84**
Veľký Meder	15	12	13	24	**64**
Vrbové	27	15	19	5	**66**
Bánovce nad Bebravou	24	27	12	1	**64**
Bojnice	25	20	21	16	**82**
Brezová pod Bradlom	16	28	7	2	**53**
Dubnica nad Váhom	35	17	34	10	**96**
Handlová	12	9	33	14	**68**
Ilava	20	29	11	8	**68**
Myjava	2	4	30	33	**69**
Nemšová	14	8	35	29	**86**
Nová Dubnica	7	10	6	7	**30**
Nováky	21	16	9	11	**57**
Nové Mesto nad Váhom	35	25	31	23	**114**
Partizánske	23	23	17	15	**78**
Považská Bystrica	6	32	5	13	**56**
Prievidza	19	21	20	6	**66**
Púchov	3	24	10	4	**41**
Stará Turá	32	26	16	30	**104**
Trenčianske Teplice	22	2	8	34	**66**
Trenčín	4	11	26	28	**69**

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov zo Záverečných účtov a rozpočtov sledovaných miest

Prvý sledovaný ukazovateľ hodnotil výšku celkového dlhu. Najvyššie bodové ohodnotenie dosiahli mestá Nové Mesto nad Váhom, Dubnica nad Váhom a Šamorín, ktorých celkový dlh bol najnižší. Najvyššie priemerné hodnoty celkového dlhu sme identifikovali pri meste Púchov, Myjava a Holíč vďaka čomu získali najmenej bodov.

Druhým dlhovým ukazovateľom bola dlhová služba. Najnižšie priemerné hodnoty za päť rokov sme zistili v prípade Hlohovca (0,44%), Galanty (0,82%) a Serede (1,22%). Dané mestá dosiahli 35, 34 a 33 bodové skóre podľa svojho poradia. Najvyššie náklady na obsluhu

dlhu majú mestá Skalica (16,48%), Trenčianske Teplice (18,86%) a Galanta (21,56%), čomu zodpovedajú aj ich najnižšie možné bodové zisky.

Medzi sledované majetkové ukazovatele sme najprv zaradili základnú bilanciu miest. Pri prideľovaní bodov sme pristúpili k tomu, že maximálny počet bodov (35) dostalo mesto s najvyššou kladnou priemernou hodnotou a jeden bod získalo mesto s najnižšou výslednou hodnotou základnej bilancie. Na základe priemerných hodnôt sme najvyššie bodové ohodnotenie udelili mestám Nemšová (9,32%), Dubnica nad Váhom (8,6%) a Handlová (7,52%). Na opačnom konci nášho rebríčka sa umiestnili mestá, ktorých priemerné výsledky základnej bilancie skončili v záporných hodnotách a vďaka tomu dostali 1, 2 alebo 3 body. Z tohto pohľadu skončili na najnižších bodových priečkach mestá Šamorín (-2,06%), Sereď (-2,54%) a Šaštín-Stráže (-6,18%).

Ukazovateľ čistého majetku sme ako jediný uvádzali v absolútnej podobe v prepočte na jedného obyvateľa. Ilustruje hodnotu majetku mesta v eurách očistenú o zadlženosť. Najvyšší priemerný čistý majetok na jedného obyvateľa sme identifikovali v prípade miest Sládkovičovo (5702 €) Trenčianske Teplice (5363 €) a Myjava (5099 €). Najnižšiu priemernú hodnotu čistého majetku vykazujú za roky 2013-2017 mestá Hlohovec (1563 €), Brezová pod Bradlom (1497 €) a Bánovce nad Bebravou (1464 €).

Síce to nie je cieľom nášho článku, ale aspoň pre ilustráciu je vhodné pozrieť sa na regionálne rozdiely. Pri porovnaní bodových výsledkov 17 miest z Trnavského samosprávneho kraja a 18 miest z Trenčianskeho samosprávneho kraja sme zistili, že priemerné bodové skóre mesta z Trnavského samosprávneho kraja je na úrovni 74 bodov a 70 bodov mesta z Trenčianskeho samosprávneho kraja. To znamená, že v rámci zvolených indikátorov a metodiky hodnotenia, dosahujú v priemere mestá v Trnavskom samosprávnom kraji o 4 body vyššie hodnotenie ako mestá z Trenčianskeho samosprávneho kraja.

Parciálne bodové hodnoty na základe priemernej hodnoty jednotlivých ukazovateľov nám po sumarizácii poskytujú priestor na komparáciu a kategorizáciu. Vďaka súčtu bodov miest v konkrétnych sledovaných ukazovateľov môžeme stanoviť ich konečný počet bodov za umiestnenie vo všetkých štyroch oblastiach dohromady. Na základe súčtu bodových ziskov miest v jednotlivých oblastiach im môžeme prisúdiť výslednú „známku.“ Hodnotenie a príslušnosť jednotlivých miest je bližšie popísané v predchádzajúcej časti, kedy sme sa snažili zachovať najmä proporcionalitu. Výsledné hodnotenie od A po E zachytáva tabuľka 2.

Tabuľka 2: Hodnotenie finančnej situácie jednotlivých miest

HODNOTENIE	MESTO
A	Nové Mesto nad Váhom
B	Stará Turá, Nemšová, Dubnica nad Váhom, Trnava, Sládkovičovo, Leopoldov, Hlohovec, Galanta, Dunajská Streda
C	Gbely, Piešťany, Senica, Sereď, Skalica, Šamorín, Veľký Meder Vrbové, Bánovce nad Bebravou, Bojnice, Handlová, Ilava, Myjava, Nováky,

	Partizánske, Považská Bystrica, Prievidza, Trenčianske Teplice, Trenčín
D	Gabčíkovo, Holíč, Šaštín-Stráže, Brezová pod Bradlom, Nová Dubnica, Púchov
E	

Zdroj: vlastné spracovanie

Z globálneho hľadiska sme do hodnotenia finančnej situácie vybrali vzorku 35 miest z dvoch rôznych regionálnych samospráv. Najlepšiu možnú známku dostalo jediné mesto Nové Mesto nad Váhom, ktorého výsledný súčet bodov bol 114. Celkovo deväť miest spadá do kategórie B, pričom dominantne ich reprezentujú mestá z Trnavského samosprávneho kraja. Známku C bolo na základe celkového súčtu bodov možné udeliť dohromady 19 mestám. Početnosť skupiny miest s hodnotením C, je v komparácii s ostatnými, jednoznačne najväčšia. Nami najnižšou udelenou známkou je hodnotenie D, ktoré patrí šiestim mestám. Najnižšia známka E nebola udelená žiadnemu mestu.

Z nášho výskumu a následnej klasifikácie vyšlo mesto Nové Mesto nad Váhom ako to, ktoré dosiahlo najvyšší počet bodov (114) a ako jediné mu bolo udelené hodnotenie A. Ďalšími mestami, ktoré dosiahli najvyšší súčet bodov no už nepatria do A kategórie boli Stará Turá (104), Sládkovičovo (102) a Galanta (100). Na opačnej strane nášho rebríčku figurujú mestá s najnižším bodovým skóre. V štyroch sledovaných oblastiach získali mestá Púchov (41), Holíč (33) a Nová Dubnica (30) najnižší bodový súčet. Zároveň všetky spomenuté mestá dostali nízke hodnotenie D, pričom pre Novú Dubnicu platí, že v prípade ak by získala o 3 body menej, bolo by jej udelené najnižšie možné hodnotenie E.

ZÁVER

Cieľom príspevku bolo vyhodnotiť finančnú situáciu miest v Trenčianskom a Trnavskom samosprávnom kraji a na základe vybraných ukazovateľov dlhu a majetku miest vytvoriť ich rebríček. Na základe deklarovaných postupov, výberu vzorky a ukazovateľov a čiastkových výsledkov sme boli schopní zaradiť všetky mestá (35) do jednej z piatich kategórií (A-E), ktoré signalizujú finančnú situáciu. Parciálne úlohy boli založené na zistení priemerných hodnôt miest v ukazovateľoch celkový dlh, dlhová služba, základná bilancia a čistý majetok.

Pri komparácii medziregionálnych disparít sme zistili, že mestá v Trnavskom samosprávnom kraji dosahujú v priemere lepšie výsledné hodnoty ako mestá z Trenčianskeho samosprávneho kraja. Najvyššie bodové ohodnotenie sme zaznamenali pri meste Nové Mesto nad Váhom, ktoré ako jediné spadá do kategórie A. Nasleduje deväť miest s hodnotením B, keď ďalšími mestami s najvyšším celkovým bodovým skóre boli Stará Turá (104), Sládkovičovo (102) a Galanta (100). Známku C bolo na základe celkového súčtu bodov možné udeliť dohromady 19 mestám. Nami najnižšou udelenou známkou je hodnotenie D, ktoré patrí šiestim mestám, spomedzi ktorých dosiahli najmenej bodov Púchov (41), Holíč (33) a Nová Dubnica (30).

POUŽITÁ LITERATÚRA

CSEH PAPP I. - VARGA, E. - SCHWARCZOVÁ L. - HAJÓS, L. 2018. Public work in an international and Hungarian context. In: *Central European Journal of Labour Law and Personnel Management*, Vol. 1, No. 1, s.6 – 16. ISSN 2644-4542.

HORVÁTH, P. - CÍBIK, L. - ŠVIKRUHA, M. (2018). Finančná závislosť územnej samosprávy na Slovensku. In: *Scientific Papers of the University of Pardubice*, Series D., Vol. XXV, No. 42, s. 67-79. ISSN 1211-555X.

MEDVEĎ, J. a kol. 2011. *Verejné financie.* Bratislava: Sprint dva, 2011. 299 s. ISBN 978-80-89393-46-6.

ŽÁRSKA, E. - KOZOVSKÝ, D. 2008. *Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie*. Bratislava: Ekonóm, 2008. 125 s. ISBN 978-80-225-2466-7.

Záverečné účty miest Dunajská Streda, Gabčíkovo, Galanta, Gbely, Hlohovec, Holíč, Leopoldov, Piešťany, Senica, Sereď, Skalica, Sládkovičovo, Šamorín, Šaštín-Stráže, Trnava, Veľký Meder, Vrbové, Bánovce nad Bebravou, Bojnice, Brezová pod Bradlom, Dubnica nad Váhom, Handlová, Ilava, Myjava, Nemšová, Nová Dubnica, Nováky, Nové Mesto nad Váhom, Partizánske, Považská Bystrica, Prievidza, Púchov, Stará Turá, Trenčianske Teplice, Trenčín v rokoch 2012-2017.

Rozpočty miest Dunajská Streda, Gabčíkovo, Galanta, Gbely, Hlohovec, Holíč, Leopoldov, Piešťany, Senica, Sereď, Skalica, Sládkovičovo, Šamorín, Šaštín-Stráže, Trnava, Veľký Meder, Vrbové, Bánovce nad Bebravou, Bojnice, Brezová pod Bradlom, Dubnica nad Váhom, Handlová, Ilava, Myjava, Nemšová, Nová Dubnica, Nováky, Nové Mesto nad Váhom, Partizánske, Považská Bystrica, Prievidza, Púchov, Stará Turá, Trenčianske Teplice, Trenčín v rokoch 2012-2017.

ENVIRONMENTÁLNE POLITIKY SAMOSPRÁV A ICH VÝSKUM NA SLOVENSKU[38]

Mgr. Martin Daško, PhD.[39]

Abstract

Environmental policies of local governments are increasingly becoming a major concern, especially in connection with the urgent need to address the quality of the local environment, which is enormously polluted. They have become a key problem for citizens, both public service users and self-government employees. In our research, we want to identify the success factors of good practice in environmental policies, namely green infrastructure and waste management. We are based on the theoretical basis of good governance and its features as a measure of the quality of provided public administration services at the local level, both from the point of view of public service users and self-government employees. Our aim is to analyze public policies for the provision of green infrastructure and the provision of waste management at the level of municipalities. Methodological basis is the selection and conduct of case studies, which serve as "best practice" in the conditions of Slovakia and based on the analysis of primary and secondary documents of relevant policies we want to identify "success factors".

KEY WORDS: *good governance, waste management, green infrastructure, innovations.*

ÚVOD

Kvalita procesov governance vo všeobecnosti a špeciálne vo verejnej správe určuje úspešnosť konkrétnej verejnej politiky. Na poskytovateľov verejných služieb sú adresované požiadavky verejnosti a ona tieto požiadavky napĺňa prostredníctvom fungovania jej organizačných štruktúr, procesov, vzťahov, politík a programov. Pokiaľ verejná správa nefunguje dostatočne efektívne, stretávame sa s negatívnymi vplyvmi na kvalitu životného prostredia na lokálnej úrovni a jej dlhodobo udržateľný rozvoj (Committee of the Regions, 2016).

Súčasné reformy verejnej správy v členských štátoch EÚ sú všeobecne orientované buď na znižovanie nákladov na služby alebo zvyšovanie efektívnosti služieb, ale pomerne málo na kvalitu poskytovaných služieb a tvorbu verejných hodnôt. Čím sú inštitúcie verejnej správy viac otvorené a transparentné v rozhodovaní, prístupnosť a celková kvalita ich služieb narastá. Zatiaľ čo občania v EÚ a čiastočne aj na Slovensku dôverujú viac inštitúciám verejnej správy v oblasti sociálnej súdržnosti a lokálnych služieb pre verejnosť, znižuje sa atraktivita inštitúcií

[38] Príspevok je výstupom projektu VEGA č. 1/0196/18: Analýza kvality lokálneho governance z pohľadu užívateľov verejných služieb a zamestnancov lokálnej samosprávy.
[39] Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Fakulta sociálnych vied, Katedra verejnej správy, Bučianska ul. 4/A, 917 01, Trnava, Slovensko, email: martindasko.ssvs@gmail.com.

verejného sektora ako zamestnávateľa. Dôvody pre takto sa otvárajúce nožnice sú veľmi rôznorodé a náročné na analýzu, lebo súvisia s rôznymi reformnými opatreniami vo verejnej správe (Peters, 1996). Komparatívna analýza reforiem verejnej správy v rôznych krajinách alebo v rôznych politikách môže byť pre tieto reformy veľmi prospešná (Hammerschmid, 2016). Prestížna Bertelsmannová nadácia kombinuje analýzu výsledkov politík, úrovne governance pre 41 krajín EÚ a OECD (Bertelsmann, 2016). V nej hodnoty Slovenskej republiky v obidvoch oblastiach mierne klesajú a nevymykajú sa priemeru vo Vyšehradských štátoch a zaostávajú za úspešnejšími štátmi EÚ (EC, 2016).

V ostatnom čase bol rozpracovaný koncept zelenej infraštruktúry, ktorý rozširuje pôvodné ekologické siete o nový rozmer. Ide o využitie krajinných ekosystémov ako zdrojov ekosystémových služieb a postupné nahradenie technologických riešení prírodnými „zelenými“ riešeniami. Hlavným cieľom odpadového hospodárstva SR do roku 2020 je minimalizácia negatívnych účinkov vzniku a nakladania s odpadmi na zdravie ľudí a životné prostredie.

1 CHARAKTERISTIKA ENVIRONMENTÁLNEJ POLITIKY

Svetové trendy v moderných verejných politikách inklinujú k ekologickosti a ochrane životného prostredia. Zvýšený dopyt po nerastných surovinách, narastajúca svetová populácia, zrýchlená a modernizovaná priemyselná výroba zvyšuje nároky na život obyvateľov krajín sveta. Štatistiky OSN vravia, že v budúcnosti môžeme očakávať v roku 2050 svetovú populáciu na úrovni 9. miliárd, pričom sa zdvojnásobila už terajšia populácia od 60.tych rokov minulého storočia o takmer dvojnásobok; do roku 2050 sa odhaduje 60%-ný nárast nárast dopytu po potravinách a 30-40%-ný svetový dopyt po energii a vode (Slovenská agentúra životného prostredia, 2019). V minulosti sa nahliadalo na tovar skôr „lineárne“, kde hovoríme skôr o tzv. lineárnom hospodárstve. Od prvotnej suroviny cez výrobu a spotrebu až po odpad lineárne hospodárstvo berie do úvahy kolobeh toho, čo človek vyprodukuje. Následná schéma poukazuje graficky na to, ako funguje tento druh hospodárstva.

Schéma 1: Grafické znázornenie tzv. lineárneho hospodárstva

Zdroj: Slovenská agentúra životného prostredia, 2019, s. 8.

Podstatou lineárneho hospodárstva je, že výsledný produkt obyvateľstva ide akoby lineárne konštantne bez väčšieho ohľadu na ekologickosť, hospodárnosť a pod. Lineárny model je charakteristický skôr pre 19.-20. storočie, kde veľký hospodársky rast a priemyselná revolúcia umožňovala štátom zvyšovať spotrebu, čo prinášalo väčšie zisky a konkurencieschopnosť na svetových trhoch. S ohľadom na vyššie uvedené faktory a predpoklady v budúcnosti sa aj štáty OSN v roku 2015 zaviazali eliminovať negatívne vplyvy veľkej svetovej spotreby

a prijatím tzv. agendy 2030 sa zaručili zmeniť situáciu vo svete. Z celkových 17 cieľov sa k problematike odpadového hospodárstva a zelenej infraštruktúry dajú implementovať nasledovné ciele: kvalita zdravia a života; čistá voda a hygiena; priemysel, inovácie a infraštruktúra; udržateľné mestá a komunity; zodpovedná spotreba a výroba; ochrana klímy. Európska únia (konkrétne Európsky parlament) 18. apríla 2018 nadviazala na ciele OSN a v rámci nového tzv. obehového hospodárstva vytvorila agendu 2035. Spravodajkyňa Európskeho parlamentu Simona Bonafé to zhrnula nasledovným spôsobom: *„obehové hospodárstvo je spôsob regenerácie surovín a nepreťaženia už aj tak značne obmedzených zdrojov našej planéty a okrem iného aj výrazné inovovanie našich systémov výroby“.* Obehové hospodárstvo je cyklický proces, kde sa dajú suroviny, ktoré smerujú do výrobných procesov opäť využívať. Obehové hospodárstvo predstavuje moderný novodobý koncept, ako možno vnímať celkovú svetovú spotrebu. Na prvotnú surovinu, ktorá smeruje do procesu výroby a spotreby sa nahliada z pozície obnovy, recyklácie, opätovnej využiteľnosti. Preto narozdiel od lineárneho hospodárstva prináša obehové viac ekologickosti, šetrenia energií, skvalitnenie výrobných procesov, zlepšenie kvality života a v neposlednom rade berie ohľad aj na iné druhy verejných politík (sociálny, ekonomický, ekologický, environmentálny a iný princíp). Nasledovná schéma ukazuje moderný prístup v nahliadaní na problematiku svetovej spotreby.

Schéma 2: Grafické znázornenie tzv. obehového hospodárstva

Zdroj: Slovenská agentúra životného prostredia, 2019, s. 9.

OSN aj EÚ sa zaviazali do roku 2030, resp. 2035 skvalitniť výrobné procesy a zredukovať svetovú spotrebu tým spôsobom, že sa suroviny budú opätovne v čo najväčšom množstve recyklovať a obnovovať. Postupnými opatreniami sa majú eliminovať negatívne vplyvy, ktoré čakajú svetovú populáciu o desiatky rokov. Obehové hospodárstvo prináša nové koncepty, ktoré menia aj charakter jednotlivých verejných politík. Konkrétne ide v našom prípade hlavne o zelenú infraštruktúru a odpadové hospodárstvo.

2 INOVÁCIE V ENVIRONMENTÁLNEJ POLITIKE

Inovácie vo verejnom sektore sa dajú z teoretického hľadiska definovať rôznymi spôsobmi. Staroňová a kolektív autorov zjednodušene charakterizujú inovácie vo verejnom sektore na základe viacerých segmentov, ktoré pod samotné inovácie môžu spadať. Ide podľa nich hlavne o inovácie produktu/ služieb, ktoré sú známe skôr zo súkromného sektora, ale napr. vo verejnej politike môže ísť o zabezpečenie rôznych inštitútov pre lepšie fungovanie danej politiky. V súkromnom sektore môže ísť viac o produkty a vo verejnom sektore skôr o služby, ale nemusí tomu tak byť vždy. Ďalším spôsobom môžu byť napr. inovácie v ľudských zdrojoch, ktoré podliehajú napr. silnej potrebe dobrého manažmentu a teda sa kladie dôraz na kvalitu ľudských zdrojov, ktoré službu či produkt ponúkajú. Ďalej ide o inovácie v procesoch poskytovania služieb, ktoré podliehajú skôr zlepšenej komunikácii medzi cieľovými skupinami. Administratívne či organizačné inovácie smerujú k efektívnejšej správe a poskytovanie celkového produktu či služby a v neposlednom rade systémové, koncepčné a strategické inovácie majú skôr ideologickejší základ, kde sa preberajú princípy privatizácie a pod. (Staroňová a kol., 2012). Nasledovná tabuľka znázorňuje viacero definícií od rôznych autorov, ktoré zhrnula Staroňová a kolektív autorov.

Tabuľka 1: Možné teoretické definície inovácií vo verejnom sektore podľa rôznych autorov

Inovácia ako	Produkt/služba	Proces	Ľudské zdroje	Kontext (administratívno-organizačný)	Koncepčné, systémové, strategické
Daft (1983)	nové produkty	nové produkčné metódy (technológie)	ľudské zdroje	administratívne	
Schumpeter (1987)	nové produkty	nové produkčné metódy (technológie)		nové zdroje ponuky nové spôsoby organizovania obchodu preskúmavanie nových trhov	
Egri a Frost (1991)	kombinácia produktu s administratívnymi inováciami			kombinácia produktu s administratívnymi inováciami	
Mulgan a Albury (2003)					radikálne, inkrementálne, transformujúce
Hartley (2005)	inovácie služieb		zamerané na určitú cieľovú skupinu	inštitucionálne (governance)	strategické
Alberti a Bertucci (2006)		procesné		organizačné, inštitucionálne	koncepčné

Zdroj: Staroňová a kol., 2012, s. 12.

Mnoho reforiem sa koncentruje na zmenu formálnych štruktúr a procedúr, ale málo z nich sa zameriava na rozvoj humánneho potenciálu alebo zmenu kultúry vo verejnej správe. V niektorých krajinách sa reformy verejnej správy unavili intenzívnymi procesmi reštrukturalizácie a snahou o ekonomickú efektívnosť. Manažéri vo verejnej správe v EÚ často kritizujú nízku úroveň ich manažérskej autonómie a vysokú úroveň politizácie. Dôvodom sú reformy uskutočňované zhora dole (top-down), ktoré sledujú politickú a rozpočtovú logiku. Väčšina nových členských štátov EÚ, vrátane Slovenska, uskutočnila

administratívne zmeny vo verejnej správe vplyvom prípravy na členstvo. Tieto štáty však prichádzajú k poznaniu, že tieto administratívne zmeny nie sú posledné (Meyer-Sahling, 2009). Nové výzvy, ktoré sú teraz podmienené aj tlakom spoločnosti, musia byť zamerané predovšetkým na zabezpečenie kvality verejnej služby, ale aj na udržanie kvalitných zamestnancov verejnej správy. Udržateľnosť reforiem je podmienená nízkou mierou politického konsenzu o ich obsahu a smere a špeciálne politizáciou verejnej správy, slabými jadrovými inštitúciami vlády ako aj absenciou kvalitnej manažérskej elity vo verejnej správe, ktorá je schopná presadiť a uskutočniť zmeny v manažmente verejnej správy (Verhejden, 2007).

Pre náš výskum sme vybrali problém zelenej infraštruktúry, ktorá je strategicky plánovanou sieťou prírodných a poloprírodných oblastí vytvorených a riadených tak, aby poskytovali široký rozsah ekosytémových služieb (European Commision, 2016). Zelená infraštruktúra je nástroj na zabezpečenie ekologických, ekonomických a spoločenských prínosov prostredníctvom prirodzených riešení. Pomáha nám porozumieť hodnote prínosov, ktoré príroda poskytuje ľudskej spoločnosti a mobilizovať investície na ich udržanie a zvýšenie. Preto je vysoko aktuálnou témou európskej environmentálnej politiky a je integrálnou súčasťou Európskej stratégie pre ochranu biodiverzity do roku 2020.

Ďalšou oblasťou v našom výskume bude odpadové hospodárstvo. Podľa Smernice Európskeho Parlamentu a Rady 2008/98/ES z 19. novembra 2008 o odpade a o zrušení určitých smerníc sa v odpadovom hospodárstve kladie dôraz na predchádzanie vzniku odpadu a zavádza sa prístup, ktorý zohľadňuje celý životný cyklus výrobkov a materiálov. Zákon č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov účinný od 1.1.2016 zavádza hierarchiu odpadového hospodárstva v nasledovnom poradí priorít: predchádzanie vzniku odpadu, príprava na opätovné použitie, recyklácia, iné zhodnocovanie, napr. energetické zhodnocovanie a zneškodňovanie.

Nový zákon o odpadoch má ambíciu znížiť množstvo odpadov, ktoré sa zneškodňujú skládkovaním, posilniť úpravu a zameranosť na predchádzanie vzniku odpadu, minimalizovať negatívne vplyvy vzniku a nakladania s odpadom na životné prostredie a zdravie ľudí, zaviesť a uplatňovať rozšírenú zodpovednosť výrobcov a dovozcov. Nový zákon o odpadoch viac kladie dôraz na zvyšovanie miery zhodnocovania odpadu, separovaný zber a recykláciu čím prispieva k rozvoju obehového hospodárstva a k zníženiu závislosti na dovoze primárnych zdrojov.

V súlade s článkom 29 ods. 1 rámcovej smernice o odpade bol ako samostatný dokument na národnej úrovni spracovaný „Program predchádzania vzniku odpadu SR na roky 2014-2018„ (PPVO SR). Hlavným cieľom programu je posun od materiálového zhodnocovania ako jedinej priority deklarovanej v programoch odpadového hospodárstva SR do roku 2010 k predchádzaniu vzniku odpadu. PPVO definoval špecifické ciele pre 7 vybraných prúdov odpadov: zmesový komunálny odpad, biologicky rozložiteľné komunálne odpady, odpad z papiera, odpad z obalov, stavebné odpady a odpady z demolácií, nebezpečný odpad, odpad z ťažobného priemyslu. Smerovanie odpadového hospodárstva do r. 2020 je definované v schválenom „Programe odpadového hospodárstva SR na roky 2016 až 2020“.

Pre splnenie cieľa výskumu sme sa sústredili na spracovanie konceptu good governance a jej znakov ako meradla kvality služieb verejnej správy na lokálnej úrovni z pohľadu

užívateľov verejných služieb a zamestnancov lokálnej samosprávy bude uskutočnený na základe rešerše relevantnej literatúry. Vybrané politiky budeme analyzovať na základe programov a dokumentov, ktoré boli prijaté na ich implementáciu v reálnom prostredí. Na základe tohto postupu sa pokúsime definovať model verejnej služby "zelená infraštruktúra" a "odpadové hospodárstvo" ako oblasti na hodnotenie kvality služieb verejnej správy z pohľadu užívateľov verejných služieb a zamestnancov lokálnej samosprávy. V ďalšej časti spracujeme štruktúru prípadovej štúdie kvalitného lokálneho environmentálneho governance, kde využijeme aj metódu pološtrukturovaného interview. Vyhodnotíme prípadové štúdie z pohľadu identifikácie "success factors" (Nohlen, 1994) kvality služieb verejnej správy na lokálnej úrovni z pohľadu užívateľov verejných služieb a zamestnancov lokálnej samosprávy. S projektmi, ktoré sú realizované aj na Slovensku v oblasti zelenej infraštruktúry a odpadového hospodárstva (environmentálna politika) súvisí koncept, ktorý zapája viacero sektorov do procesov tvorby samotnej politiky. Tento proces je nazvaný ako tzv. mozaikový governance.

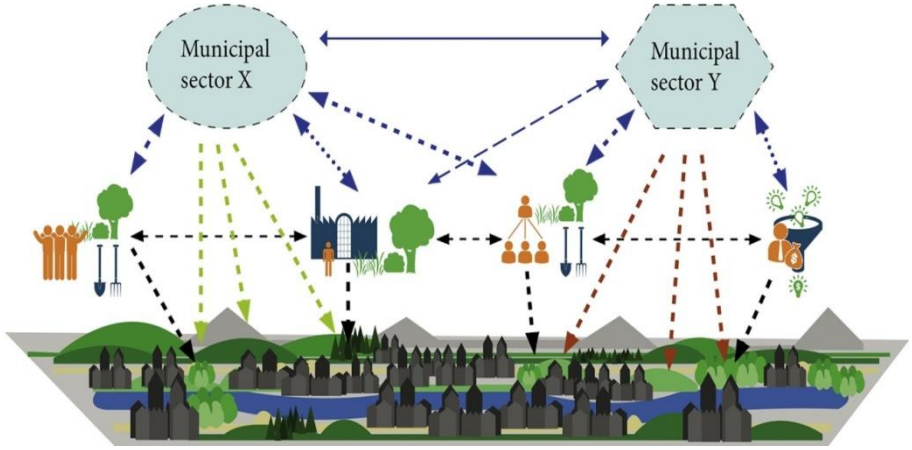
3 VÝSKUM ENVIRONMENTÁLNEJ POLITIKY V MESTE TRNAVA

Koncept tzv. mozaikového governacne predstavuje moderný prístup nahliadania na verejné politiky cez multidimenzionálny pohľad s ohľadom na zelenú infraštruktúru a ekologickosť k environmentálnemu prostrediu. Je to spravovanie, ktoré berie do úvahy rozmanitosť a dynamiku aktívneho občianstva a ktoré je v súlade s miestnymi neformálnymi sieťami na rôznych úrovniach. MG spája a ide nad rámec polycentrického governance s množstvom aktérov a úrovní a krajinného governance, ktorý zdôrazňuje priestorový rozmer.

MG predpokladá kontextovo citlivý prístup k plánovaniu, uznávanie vzťahov a vzájomných závislostí nielen medzi ekologickými a sociálnymi úrovňami, ale aj medzi geograficky odlišnými mestskými krajinami, komunitami a špecifickými praktikami aktívnych občianskych skupín v celom meste. MG zabezpečuje životaschopnosť projektov prostredníctvom opatrení, ktoré sa líšia podľa typu zelene, podľa charakteru občanov, ktorí sa na projektoch podieľajú a menia sa v čase spôsobom, ktorý premosťuje priestorové a časové hranice lokality v reakcii na meniace sa sociálne a ekologické pomery. Miestne orgány (samospráva) môžu poskytnúť časť koordinácie iniciatív zdola nahor (bottom-up), ktorá je potrebná na dosiahnutie dobre prepojenej, multifunkčnej mestskej zelenej infraštruktúry. Je nepravdepodobné, že existuje jednotná kombinácia governance nástrojov s optimálnymi výsledkami pre životné prostredie a miestnych obyvateľov.

Je to vlastne koncept, ktorý je priamo aplikovateľný na zelenú infraštruktúru ale v podstate aj aplikovateľný na odpadové hospodárstvo – ale len za predpokladu, že do projektu sú zapojení aktívni občania (či už jednotlivci, združenia, iniciatívy a pod.). Iniciatíva môže ísť aj od samosprávy, len sa na realizácii musia podieľať občania. Nasledovná schéma graficky znázorňuje, ako mozaikový governance môže v praxi vo verejnej politike fungovať.

Schéma 3: Grafické znázornenie tzv. mozaikového governance



Zdroj: Buijs a kol., 2016.

Mozaikový governance musí spĺňať určité kritériá, ktorými sú napr.:
Diskurz: ako je prezentované zavedenie projektu zelenej infraštruktúry v danom meste zo strany iniciátora (či je to zvýšenie dostupnosti zelených miest, environmentálne ciele, sociálne ciele, posilnenie lokálneho governance – úlohy občanov v spravovaní zelených miest a pod.). Zdrojmi sú napr. spolufinancovanie zo strany mesta, dobrovoľnícka práca, projektové financovanie a pod.
Scaling-out a scaling-up (rozširovanie a zväčšovanie) prostredníctvom MG: rozšírenie na ďalšie mestá (mestské časti) a scaling-up – inovatívne postupy, ktoré boli pôvodne navrhnuté a realizované aktívnymi občanmi a neskôr boli začlenené do formálnych politík a programov (napr. v Berlíne vznikol náučný chodník a miestna vláda schválila program, kde sa vybuduje sieť chodníkov).

3.1 *„Best or good practice?“* - Environmentálne projekty mesta Trnava

Prax na Slovensku a v ostatných krajinách ukazuje pozitívne príklady v environmentálnej politike. Teória hovorí, že pre správne posúdenie tzv. „best practice“ potrebujeme splniť tri základné kritériá: majú mať preukázateľné výsledky v skvalitnení života občanov; musí byť splnená súhra a efektivita v partnerstvách rôznych sektorov (verejný + súkromný + občianky či mimovládny); a musia byť udržateľné z viacerých hľadísk so zreteľom na sociálne, ekonomické a environmentálne ukazovatele. (Aberti, Bertucci, 2006). Mesto Trnava ponúka pre výskum viaceré projekty v rôznych programových obdobiach, ktoré môžu byť pozitívnymi príkladmi dobrej praxe. Štatistiky mesta Trnava v oblasti zelenej infraštruktúry a odpadového hospodárstva vykazujú v programovom období 2007-2013, že mesto realizovalo 5 projektov, pričom žiadalo dohromady 3 578 505,07 € a celkovo náklady dosiahli (spolu s neočakávanými výdavkami) na projekty 3 626 914,11 €. V programovom období 2014-2020, ktoré stále v čase publikovania príspevku prebieha, mesto Trnava realizuje 6 projektov v spomenutých oblastiach, pričom mesto žiadalo o dotácie vo výške 1 631 298,26 € a zatiaľ bolo minutých na realizáciu len 75 245,98 €. Dá sa predpokladať, že realizácia

projektov bude vykazovať hodnoty minimálne žiadanej celkovej sumy dotácií. Mesto Trnava tak ponúka viacero projektov, ktoré môžu byť inšpiratívne a môžu predstavovať „best practice“. Spomenuté projekty sú predmetom prebiehajúceho výskumu, ktorého výsledky budú publikované neskôr.

ZÁVER

Na lokálnej úrovni má kvalita environmentálneho governance v oblasti zelenej infraštruktúry a odpadového hospodárstva zásadný vplyv na kvalitu života obyvateľstva. Kvalita služieb v týchto oblastiach je na Slovensku na veľmi nízkej úrovni, ale môžeme nájsť pozitívne príklady (napr. triedenie komunálneho odpadu alebo starostlivosť o zelenú infraštruktúru v Trnave a pod.). Príspevok diskutuje o projekte, ktorý sa týka tejto stále aktuálnej témy.

POUŽITÁ LITERATÚRA

ALBERTI, A. – BERTUCCI, G. 2006. *Replicating Innovations in Governance: An Overview.* In: Innovations in Governance and Public Administration: Replicating what works. New York: United Nations, 2006.

BRENDLE, U. 1999. *Musterlösungen im Naturschutz – Politische Bausteine für erfolgreiches Handeln*. Bonn: Bundesamt für Naturschutz – BfN, 1999.

BUIJS, A. – MATTIJSSEN, T. J. M. – VAN DER JAGT, A. P. N. – AMBROSE-OJI, B. – ANDERSSON, E. – MOLLER, M. S. 2016. Active citizenship for urban green infrastructure: fostering the diversity and Dynamics of citizen contributions through mosaic governance. In: *Current Opinion in Environmental Sustainability.* Vol. 22, 2016. p. 1 – 6. [online], [cit. 1/10/2018]. Dostupné na internete: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877343517300088#fig0005>. ISSN 1877-3435.

COMMITTEE OF THE REGIONS. 2016. *Results of the CoR online consultation on obstacles to investments at local and regional level*. Brussels: Secretariat of the Commission for Economic Policy (ECON), September 2016.

EUROPEAN COMMISION (EC). 2016. *European semester: Thematic factsheet – Ouality of public administration.* Dostupné na: <https://ec.europa.eu/info/files/european-semester-thematic-factsheet-quality-public-administration-2016_en>

HAMMERSCHMID, G. ed., et al. 2016. *Public Administration Reforms in Europe - The View from the Top*. Elgar, 2016.

MEYER-SAHLING, J. H. 2009. *The Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe Five Years after Accession.* Paris: SIGMA Paper Nr. 44, OECD, 2009.

WORLD BANK. 2016. *The local governance performance index (LGPI)*. Washington, D. C.: World Bank Group. Dostupné na: <http://documents.worldbank.org/curated/en/196591468197374514/The-local-governance-performance-index-LGPI>

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. Dostupné na: < https://www.enviroportal.sk/uploads/report/9202.pdf>

STAROŇOVÁ, K. a kol. 2012. *Inovácie vo verejnom sektore Slovenska – prípadové štúdie.* Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave. Centrum excelentnosti pre spoločenské inovácie UK, 2012, 176 s. ISBN: 978-80-223-2997-5.

VERHEJDEN, T. 2007. *Administrative Capacity in the New EU Member States: The Limits of Innovation?* Washington D. C.: World Bank Working Paper No.115, 2007.

AKTÍVNE OBČIANSTVO A JEHO VPLYV NA SOCIÁLNU ZMENU

Mgr. Veronika Džatková, PhD.[40]

Abstract

One of the elementary precondition of functioning democratic political system is the existence of active civil society which include itself an effective citizen participation in the public affairs. In that context, the civil society fulfils the role of bridge between state and citizen. The aim of the article is by using inductive and deductive approach to analyse in theoretical way, the scope of mutual relation between active citizenship and its influence on social change. The results confirmed the importance of providing and enabling diverse opportunities and forms of participation with the aim to influence decision-making processes or decision-makers. The potential for increasing citizens' participation in public sphere also provides the using of modern forms of participation which also act as tools for social change in society.

KEY WORDS: *civil society, political participation, e-participation, civic activism.*

ÚVOD

Aktuálna výzva väčšiny moderných demokratických systémov je založená na hľadaní efektívnych spôsobov zvýšenia politickej participácie a celkového aktívneho občianstva v spoločnosti. Priblíženie občana k verejnému dianiu vo forme možnosti vplývania a ovplyvňovania aktérov rozhodovacieho procesu so sebou prináša na jednej strane zvýšenie efektívnosti rozhodovania a zároveň na strane druhej predstavuje participácia občanov na správe vecí verejných jeden z nevyhnutných predpokladov zabezpečujúcich demokratický charakter politického systému.

Napriek existencii protichodných názorov politických vedcov na vzájomnú analógiu medzi mierou demokracie a zvyšovaním miery participácie, aj s odôvodnením sa na obsah príspevku, sa prikláňame k stanovisku podporujúcemu vzájomné prepojenie medzi aktívnou účasťou občana na verejnom dianí a demokratickosťou systému. Inými slovami, je možné tvrdiť, že čím politické zriadenie vykazuje väčšiu mieru participácie, tým je možné hodnotiť systém ako viac demokratický a naopak. Uvedené potvrdzujú aj slová Františka Brišku, ktorý tvrdí, že čím je v politickom systéme slabšia pozícia občianskej spoločnosti, tým viac sú oslabované prvky demokracie (Briška a kol., 2010).

Súčasná spoločensko-politická situácia ponúka mimoriadne širokú škálu príležitostí a možností participovania pre občanov. Aktuálny masívny rozmach informačno-komunikačných technológií predstavuje spôsob rýchleho a efektívneho spôsobu participácie. Môžeme tvrdiť, že v doterajšej histórii nemali občania tak vytvorené podmienky za účelom

[40] 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. Email: veronika.dzatkova@upjs.sk.

spolupodieľania sa na správe vecí verejných ako je tomu dnes. Potenciál rastúcej účasti občanov na verejnom živote a s ním spojená možnosť využívania aj inovatívnych foriem participácie predstavuje jeden z potenciálnych nástrojov na dosiahnutie sociálnej zmeny v spoločnosti.

V neposlednom rade je dôležité vyzdvihnúť skutočnosť, že moderné prístupy občianskeho aktivizmu sú okrem iného neoddeliteľnou súčasťou skúmania politickej vedy i verejnej politiky. V rámci prvého uvedeného reprezentujú spôsob ako zamedziť resp. eliminovať krízové prvky reprezentatívnej demokracie. Na strane druhej, z hľadiska verejnej správy, predstavujú nenahraditeľný prvok v rámci rozvoja a modernizácie verejnej politiky.

Na základe komplexnosti skúmanej problematiky je cieľom príspevku, za pomoci využitia induktívneho a deduktívneho postupu, teoretické analyzovanie perspektívy aktívneho občianstva na potenciál sociálnej zmeny v politickom systéme. V danom kontexte je stanovená hypotéza, ktorá sa opiera o tvrdenie, že potenciál zvyšovania inovatívnych foriem participácie má u vybranej časti obyvateľstva predpoklad zvýšiť a udržať angažovanie sa občanov vo veciach verejných za účelom dosiahnutia sociálnej zmeny.

S odôvodnením na vyššie uvedené je príspevok rozdelený do dvoch na seba logicky nadväzujúcich kapitol a záveru. Metódy deskripcie a historickej analýzy využíva obsah prvej časti k teoretickému ukotveniu politickej participácie so zreteľom na analyzovanie jej hodnotových východísk u jednotlivých predstaviteľov. V rámci logického sledu po teoretickom definovaní nasleduje s využitím komparatívnej analýzy zhodnotenie vzájomného prepojenia medzi formami občianskeho aktivizmu a nazerania sa na participovanie ako na jeden z možných nástrojov na dosiahnutie sociálnej zmeny v spoločnosti. Záver práce si kladie za ambíciu priblíženie možností riešenia aktuálneho stavu, ktoré doplňuje o alternatívy v prospech jeho ďalšieho zefektívnenia aj do budúcnosti.

Zvolenej problematike sa v rámci súčasného výskumu venujú v podmienkach Slovenskej republiky L. Macháček (2002), Z. Paulíniová (2005), B. Strečnanský (2017), P. Ondria (2007), D. Ježovicová (2010), M. Sekerák (2017), M. Čambalíková (1996), D. Klimovský (2009), Z. Bútorová, O. Gyarfášová (2007). V rámci zahraničnej proviencie sa aspektom občianskeho aktivizmu a jeho jednotlivým formám venujú P. Vymětal (2006), N. Nelson, S. Wright (1995), Ch. Mouffe (2000), A. Ghaus-Pasha (1992), D. Day (1997), C. Crouch (2004), S. Evans, H. Boyte (1992), G. M. Higgins, J.J. Richardson (1976), J. Kooiman (2003).

1 ASPEKTY POLITICKEJ PARTICIPÁCIE

Jedným z elementárnych predpokladov fungujúcej občianskej spoločnosti v demokratickom štáte je existencia efektívnej politickej participácie. V danom kontexte je potrebné zdôrazniť, že prioritný apel príspevku je daný na participáciu v širšom slova zmysle t.j. v rámci jej koncentrovanej podoby, ktorá sa prejavuje intenzívnym spolupodieľaním sa na správe vecí verejných. Občiansky aktivizmus tak znázorňujeme aj prostredníctvom participovania v rámci každodenného života občana, kedy si uvedomuje dôležitosť vplývania a ovplyvňovania verejného rozhodovania na všetkých úrovniach, od miestnych komunít až po celoštátnu činnosť. Uvedená forma participácie predstavuje tzv. protipól redukovanej forme účasti občanov na verejnom dianí, ktorá sa prejavuje v jednorazovej účasti na voľbách.

V danom kontexte sa opierame o tvrdenie Roberta Dahla týkajúce sa tzv. aktívnej dobrovoľnosti t.j. „*...takej účasti, kde by mohol spolupracovať každý občan, ktorý si to praje, nakoľko si to praje, a všetky hľadiská by pritom boli dosť rovnomerne zastúpené, nikto, kto by sa aktívne snažil by nenarazil na neprípustnosť úradov a nikto by nemal pocit, že mu je odopieraná rovná príležitosť k uplatneniu*“ (Briška a kol., 2010, 96s.). Z uvedeného vyplýva, že efektívnu participáciu je možné vysvetliť v dvoch rovinách. Prvá umožňuje občanovi aktívne vplývať a ovplyvňovať aktérov rozhodovacieho procesu, najčastejšie vo forme zvolenia politického reprezentanta. Druhá alternatíva poskytuje občanovi priestor pre samotnú implementáciu do procesov tvorby verejnej politiky. Sidney Verba (1987) poníma politickú participáciu ako spôsob, prostredníctvom ktorého môže občan informovať politického reprezentanta o svojich potrebách a požiadavkách s cieľom ovplyvniť jeho rozhodnutie vo svoj prospech.

V nadväznosti na avizované teoretické ukotvenie politickej participácie je dôležité vyzdvihnúť jej ďalekosiahly charakter. Skúmanie miery efektívnosti kvantifikačného hľadiska pri riadení politického systému badáme naprieč historickým prierezom ako neustále pretrvávajúcu problematiku skúmania teoretikov politickej vedy.

Vzájomný vzťah medzi vládnucimi a ovládanými predstavoval objekt záujmu už v dielach starovekých mysliteľov Platóna a Aristotela v kontexte delenia na tzv. dobré a zlé formy vládnutia. Pokračujúc vybranými teoretikmi prirodzeno-právnych teórií, akými boli John Locke, Thomas Hobbes či Jean-Jacques Rousseau, ktorí vo svojich prácach analyzovali úlohu efektívnej občianskej spoločnosti (Störig, 2007). Otvorená spoločnosť v ponímaní Karla Poppera (2013) predstavovala elementárnu súčasť demokratického politického systému. Mimoriadny prínos k definovaniu aktívnej účasti občanov na verejnom dianí pripisujeme Alexisovi de Tocquevillovi (2003), ktorý k dôvodom rozvinutej participácie pripisoval spoločne zdieľané hodnoty medzi občanmi. Autorova komparatívna analýza občianskej spoločnosti v Spojených štátoch amerických tak predstavuje inšpiratívny zdroj občianskeho aktivizmu pre kontinentálnu Európu. Na uvedené je možné nadviazať výskum Roberta Putmana (2000), ktorý svoju pozornosť sústreďoval na aspekty sociálneho kapitálu v spojitosti skúmania vzájomného postavenia medzi štátom a občanom, konkrétne prispel analýzou úlohy a postavenia aktívneho občianstva v demokratickom politickom systéme.

Rovnako aj súčasní autori pripisujú mimoriadne opodstatnenie úlohe občana v demokratickom rozhodovaní. „*Keď vychádzame z požiadavky, že demokracia má byť otvorená, možnosť participácie občana na politickom procese demonštruje aj stupeň demokratickosti daného politického systému. Ak sa systém zdráha, ak sa požiadavkou po zvýšení participácie radového občana cíti byť ohrozený, tak sa stal nedemokratickým. Požiadavka participácie je tak určitým korektívom pre demokraciu*“ (Kulašik, 2005, 189s.). Dôsledkom uvedeného je možné zadefinovať potenciál občianskeho aktivizmu a politickej participácie o.i. aj ako efektívny nástroj na dosiahnutie sociálnej zmeny v spoločnosti.

2 AKTÍVNE OBČIANSTVO A PERSPEKTÍVA SOCIÁLNEJ ZMENY

Politická participácia predstavuje konštantu politického myslenia a v spojitosti s aspektmi posilňovania demokratického zriadenia stojí pred výzvou hľadania nových spôsobov ako zvyšovať angažovanie občanov na verejnom živote. Jeden z primárnych cieľov participácie je tak založený na snahe vyplniť vákuum medzi štátom a občanom a zvyšovať mieru dôvery občanov vo verejné inštitúcie.

Z uvedeného vyplýva, že aktuálnu spoločenskú požiadavku charakterizujeme aj prostredníctvom hľadania stále nových možnosti a foriem účasti občanov na verejnom živote za účelom zlepšenia východiskového stavu, čo v konečnom dôsledku predstavuje súčasť sociálnej zmeny. O sociálnej zmene hovoríme v prípade, ak v krajine identifikujeme zmenu v rámci fungovania spoločenských foriem a procesov, pričom zmenu stavu v spoločnosti je možné dosiahnuť aj reformným charakterom (Búzik a kol. 2008).

Faktory ovplyvňujúce sociálnu zmenu je možné identifikovať o.i. v oblastiach biologickej, technologickej, demografickej, legislatívnej a psychologickej. Zvýšená pozornosť príspevku je zameraná na prepojenie dvoch z uvedených faktorov, biologickému a technologickému. V danej súvislosti sa zameriavame na potenciál mladej generácie, ktorá využíva moderné a inovatívne formy informačno-komunikačných technológií za účelom získania vplyvu a možnosti ovplyvňovania aktérov rozhodovacieho procesu. Cieľom je dosiahnutie zlepšenia východiskového stavu t.j. občianska aktivita sa využíva ako nástroj na dosiahnutie sociálnej zmeny. Apelovanie na mladú generáciu sa opiera o historické hľadisko v zmysle už niekoľkonásobného identifikovania a potvrdenia prínosu občianskej zmeny, na ktorej sa výrazne podieľala mladá generácia. V danom kontexte je potrebné vyzdvihnúť občiansky aktivizmus mládeže, ktorý bol signifikantným prvkom postupného prechodu k demokratickému zriadeniu po Nežnej revolúcii v roku 1989[41].

Benefity občianskej spoločnosti a aktívnej mládeže boli založené na poskytovaní informácií, mobilizovaní spoločnosti a podporovaní občianskeho aktivizmu. Reprezentanti občianskej spoločnosti sa stali kľúčovými hráčmi rozvoja demokracie, obnovenia demokratických politických strán, opätovného zastúpenia na medzinárodnej scéne a v konečnom dôsledku aj prebiehajúcej sociálnej zmeny[42].

Zámerné spojenie biologického a technologického hľadiska vyúsťuje do analyzovania používania inovatívnych technológií mladou generáciou aj dnes. V danom prípade je potrebné si uvedomiť, že cieľová skupina využíva moderné komunikačné prostriedky na každodennej báze. Oslovenie mládeže aj prostredníctvom nových foriem participácie tak predstavuje nevyhnutnú súčasť a prostriedok ako pretransformovať jej pozornosť na správu vecí verejných a celospoločenské zaujímanie sa.

[41] Benefity plynúce zo spoločensko-politického vývoja od roku 1989 sa významným spôsobom podpísali pod profilovanie občianskej spoločnosti v podmienkach Slovenskej republiky a to nasledovným spôsobom:
• ukotvením kontroly štátnej sily s cieľom zabránenia znovunastolenia autoritatívneho režimu
• podporou existencie rôznorodých prístupov k zefektívneniu rozhodovacích procesov
• podporou občianskeho aktivizmu a participácie prostredníctvo aktívnej účasti v domácich i zahraničných organizáciách s cieľom podpory demokracie. (Bútora, Bútorová, Strečanský, 2010)

[42] Základné fázy sociálnej zmeny sú klasifikované prostredníctvo nasledovných stupňov - zmena myslenia - zmena života ľudí - zmena vo vzťahoch a finálne sociálna zmena.

Dejinné udalosti potvrdili opodstatnenosť ich dôležitosti, kedy v rámci histórie došlo k niekoľkonásobnej účasti mládeže na zmene spoločenského status quo. V prípade Slovenskej republiky sa pod zmenu politického systému a postupné etablovanie demokratického politického systému podpísal o.i. aktivizmus a mobilizácia mládežníckej časti občianskej spoločnosti. Následne aj udalosti posledného roka potvrdili účinnosť a efektívnosť participácie mládeže na ovplyvnenie aktérov rozhodovacieho procesu, čo sa v konečnom dôsledku podpísalo pod sociálnu zmenu. Pričom k prejavom aktivizmu v roku 2018 vo výraznej miere dopomohla mobilizácia a aktivizácia spoločnosti práve prostredníctvom inovatívnych foriem participácie. Konkrétne, máme na mysli e-participáciu, e-konzultácie, e-debaty alebo využitie internetu k mobilizácii a aktivizácii jej používateľov vo forme účasti na proteste, štrajku či inom verejnom zhromaždení. Využívanie internetu na uvedené účely v súčasnosti priraďujeme k najrýchlejším a najefektívnejším spôsobom šírenia a zdieľania informácií. Opierajúc sa o slová Roberta Dahla (1995), ktorý vo svojom koncepte ideálnej demokracie poukazoval na nezastupiteľnú úlohu poskytovania adekvátnych či primeraných informácií občanom na všetkých úrovniach rozhodovacieho procesu. Zároveň považujeme informovanosť a disponovanie dostatočným množstvom informácií za kľúčové pre nárast participácie.

Ak sa uvedené moderné formy participovania aplikujú do politického systému, ktorý vykazuje znaky umožnenia participácie, vytvorenia adekvátnych podmienok na participáciu, disponovania vedomosťami prečo participovať a nadobudnutia reálneho vplyvu občanov na politické rozhodnutia vedie to k celkovej efektívnosti participovania. Takto tvorený systém poskytuje občanom reálnu šancu byť súčasťou politického procesu, dôsledkom čoho vykazuje známky vyššej miery demokracie, v rámci ktorej sú záujmy občanov vypočuté, rozhodnutia politických aktérov efektívnejšie a kvalita verejných služieb dosahuje vyššiu hodnotovú úroveň. Odvolávajúc sa na slová Roberta Putnama (2000) aktivizácia občianstva vytvára predpoklad pre stretávanie sa jednotlivcov s podobnými hodnotovými orientáciami, čo v konečnom dôsledku zvyšuje mieru angažovanosti občanov. Navyše manifestovanie a dávanie najavo aktivizovanie sa v organizácií či skupine pôsobí na jednej strane motivujúco pre ostatých a zároveň podporuje aspekt ďalšieho združovania sa.

ZÁVER

Nadobudnuté výsledky analyzovania aktívneho občianska a jeho vplyvu na sociálnu zmenu prispeli k nasledovným záverom. Fenomén občianskej spoločnosti a politickej participácie vykazuje z historického hľadiska permanentný záujem teoretikov. Uvedené potvrdzuje prierez vybraných autorov a ich pohľad na aktivitu občanov na správe vecí verejných. Stotožňujeme sa s názorom potvrdzujúcim paralelu medzi rastúcou mierou participácie a zvyšovaním miery demokratizácie politického systému.

V nadväznosti na uvedené potvrdzujeme naplnenie stanoveného cieľa a následné potvrdenie hypotézy, že inovatívne formy participácie za pomoci využitia moderných informačno-komunikačných technológií dokážu výraznou mierou prispieť k aktivizácii a mobilizácii vybranej časti obyvateľstva za účelom dosiahnutia sociálnej zmeny. Prikláňame sa k názoru, že zabezpečenie adekvátnych podmienok pre diverzitu a vypočutie záujmov zo

strany verejnosti má mimoriadny vplyv na fungovanie demokratického politického systému.V závere je dôležité podotknúť, že navrhované inovatívne formy participácie nemajú za cieľ a ani nepôsobia ako všeliek na odstránenie krízových prvkov reprezentatívnej demokracie, ale napriek negatívnym stránkam, ktoré obsahujú, stále prevyšujú pozitíva, a to vo forme reálnej existencie jedného zo spôsobov ako zlepšiť verejné povedomie občanov a zvýšiť občiansky aktivizmus na úrovni lokálnych i národných aktérov verejnej politiky. Uvedené potvrdzujú aj slová Allety J.Norval (2016), týkajúce sa potreby intenzívneho a neustále potvrdzujúceho vlastného identifikovania sa ako demokratov za účelom dosiahnutia skutočne demokratického politického zriadenia.

POUŽITÁ LITERATÚRA

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

BÚTORA, M. - BÚTOROVÁ, Z. - STREČANSKÝ,B. 2010. Mimovládny sektor: pluralita činností a foriem, In: Abre S. a kol., *10 kapitol o vývoji občianskej spoločnosti na Slovensku.* Bratislava: PDCS, o. z. 2010, ISBN 978-80-89563-07-4.

BÚZIK, B. - STRAPCOVÁ, K. - ZEMAN, M. 2008. *Triedy a stratifikácia v sociálnej zmene Slovenska.* Bratislava: SAV. 2008, ISBN 8085544458.

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

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

DAHRENDORF, R. 1959. *Class and Class Conflict In Industrial Society*. Standford: Standford University Press,1959. 325s. ISBN 9780804705615.

EVANS, M., BOYTE, H.C. 1992. *Free spaces: the sources of democratic change in America*, Chicago: University of Chicago Press, 1992. VII- XXVs. ISBN 0-226-22257-8.

HYDÉN G., COURT, J., MEASE, K. 2004. *Making Sence of Governance*. Colorado: Lynne Rinier Publishers,Inc. 265s.ISBN 1-58826-267-7.

KOOIMAN, J. 2003. *Governing as Governance*. London: Sage Publications Ltd, 2003. 264s. ISBN 978-0-7619-4036-4.

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

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

PETERS, G., B. 2004. *Governance and Public Bureaucracy*: New Forms of Democracy or New Forms of Control? *The Asia Pacific Journal of Public Administration* Vol 26, no. 1, 2004. [online], [cit. 6/12/2017]. Dostupné na internete: <http://sunzi.lib.hku.hk/hkjo/view/51/5000603.pdf>.

POPPER, K. 2013.*The Open Society and Its Enemies.* Priceton: Priceton University Press, 2013. 808s. ISBN 978-0691158136.

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

RHODES, R. A. W. 1996. The New Governance: Governing without Government. In: *Political Studies, volume 44.issue4.* 1996, 652–667s. [online], [cit. 08/11/2017]. Dostupné na internete: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/post.1996.44.issue- 4/issuetoc>.
STÖRIG, H.J. 2007. *Malé dejiny filosofie*. Praha: Karmelitánske nakladatelství, 2007. 630s. ISBN 80-71-95206-0.
TOCQUEVILLE, A. 2003. *Democracy in America*. New York: Penguin Classics, 2003.992s. ISBN 978-0140447606.
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.

MÔŽE OBMEDZENIE POČTU MANDÁTOV RIADIACICH FUNKCIONÁROV VYSOKÝCH ŠKÔL POMÔCŤ K LEPŠIEMU MANAŽMENTU TÝCHTO INŠTITÚCIÍ?

Mgr. Andrej Kóňa, PhD.[43]

Abstract

On 13 May 2019, the National Council of the Slovak Republic voted on the Act 31/2002 novelization. This Act regulates the Higher Education. Novelization changes the number of mandates of senior officials of universities from two consecutive mandates to unlimited. The media published a lot in short paragraphs, and many institutions had confused statements. What actually happened? What media, professional organizations and universities want? According to some institutions, this legislation undermines constitutionality legitimacy. Universities are afraid of rectors for twenty years in bureau. University student organizations are talking about greater closeness of universities. However, it is necessary to look closer at the novelization in timeline, evaluate statistical indicators and compare foreign mandates of senior officials of universities with Slovak Republic historical progress. The article presents a detailed analysis of this novelisation.

KEY WORDS: *Act no. 131, university law, novelisation, president of Slovak Republic, rector.*

ÚVOD - Vývoj „spornej“ novely Zákona č. 131

Je potrebné chronologické naštudovanie novelizácie Zákona č. 131, aby bola možná analýza vývoja a komparácia už v súčasnosti platnej novelizácie tohto zákona. Zákon totižto prešiel významnou zmenou v rokoch 2018 a 2019. Celkovo sa o novelizáciách spojených s týmto zákonom od mája 2018 do prijatia spornej poslednej úpravy hlasovalo dvadsať šesťkrát, pričom dvomi hlasovaniami sa zaoberať nebudeme. Predmetné dve hlasovania a teda dve rôzne zákonné úpravy navrhnuté poslancami Národnej rady Slovenskej republiky (NRSR) boli hneď v úvode zastavené a návrhy neprešli.

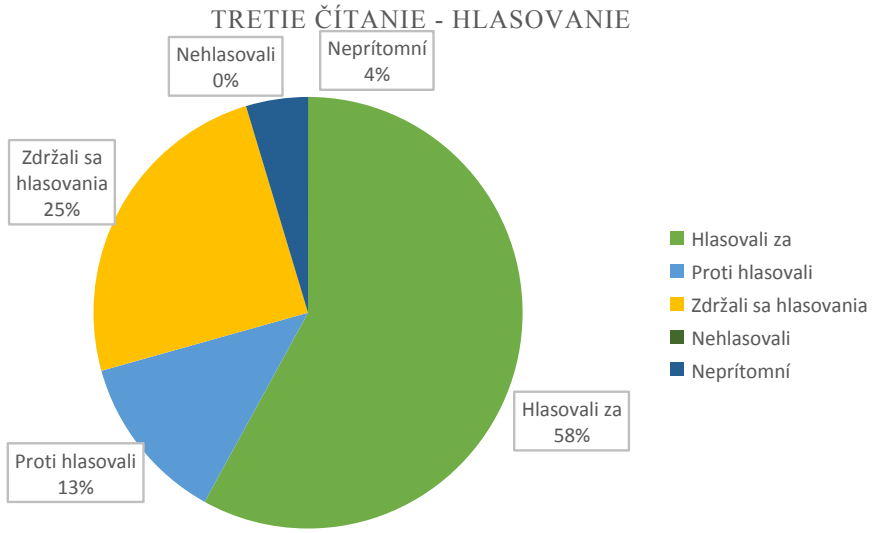
1. PRVÁ VÝZNAMNÁ ZMENA

Úprava spomínaného zákona sa prvýkrát objavila v NRSR dňa 11.5.2018, na 31 schôdzi poslancov. Schôdza číslo 33 bola rozhodujúca a uzatvorila prvé kolo vládneho návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení

[43] Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava. Email: andrej.kona@ucm.sk.

niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia niektoré zákony /Zákon č. 131/ (Parlamentná tlač, 2018). Prvé hlasovanie v rámci tretieho čítania 19.6.2018 sa uskutočnilo o 11:15 hod. a zákon ako celok bol odhlasovaný po niekoľkých hlasovaniach, ktorými sa upravovali niektoré body, 11:23 hod. toho istého dňa. Prešlo teda takmer osem minút, počas ktorých poslanci rozhodli, že úprava zákona je podľa ich uváženia správna a treba ju implementovať (Hlasovanie podľa klubov, 2018). Návrh úpravy zákona bol vedený v Parlamentnej tlači pod číslo 951.

Graf 1: Celkové hlasovanie k tretiemu čítaniu o zákone vedenom v Parlamentnej tlači pod číslo 951



Zdroj: Hlasovanie podľa klubov, 2018

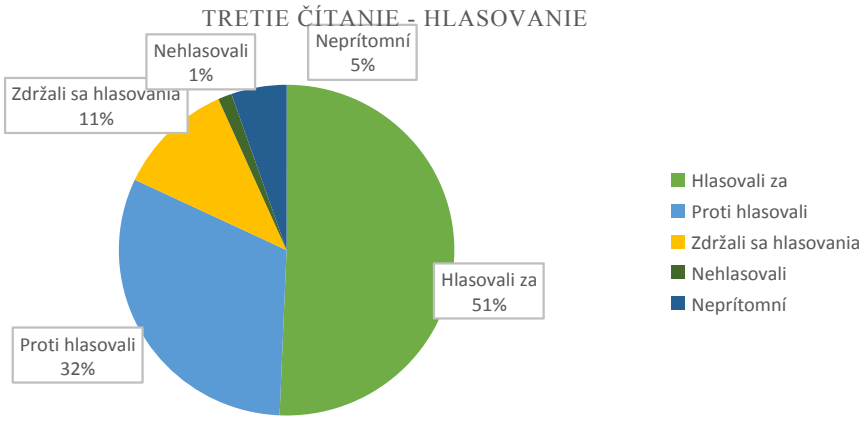
Po treťom čítaní zákona z 19. júna 2018, novelizácia Zákona č. 131 bola odhlasovaná a následne zákon doručený prezidentovi Slovenskej republiky Andrejovi Kiskovi . Prezident sa vyjadril, že v zákonoch chýbajú skutočné a zrozumiteľné záruky posilnenia kvality či objektívnosti jej posudzovania pri hodnotení vysokých škôl. „Ako ukazuje skúsenosť so súdnictvom v Slovenskej republike, ak chýbajú pravidlá, dostatočné kritériá a silné motivácie podporujúce želané správanie sa, samotné posilnenie samosprávnych prvkov nie je zárukou ani vyššej kvality, ani zvyšovania vnútorného tlaku na kvalitu," zdôraznila hlava štátu (Trend, 2018). Prezident tak vrátil novelu zákona späť NRSR na jej prerokovanie.

1.1. Prezident s novelou nesúhlasí

Úprava Zákona č. 131 sa tak dostáva 11.9.2018 znova do NRSR, aby o ňom poslanci rokovali. Počas jedného z hlasovaní sa hlasovalo aj v prípade návrhov prezidenta Slovenskej republiky. Poslanci jeho návrhy odmietli (70 poslancov hlasovalo proti). Za návrhy hlasovali len poslanci klubov SaS, OĽANO, SME Rodina a väčšina nezaradených poslancov. Ich hlasy (v počte 55) nestačili počas toho čiastkového hlasovania k Zákonu č. 131, aby návrhy

prezidenta boli implementované. V podvečer toho istého dňa, keď poslanci hlasovali o úprave zákona a teda o návrhu ako celku, ten prešiel práve vďaka 76 hlasom, ktoré hlasovali za zákon. Proti zákonu bolo 47 poslancov (Hlasovanie podľa klubov 2, 2018). V tomto čase je návrh vedený v Parlamentnej tlači pod číslom 1047.

Graf 2: Celkové hlasovanie k tretiemu čítaniu o zákone vedenom v Parlamentnej tlači pod číslo 1047



Zdroj: Hlasovanie podľa klubov 2, 2018

Na Grafe 3 je vyobrazené percentuálnym pomerom hlasovanie za tento zákon v treťom čítaní. Je evidentné, že väčšina zákon podporila. Proti novelizácii boli len tri kluby a to SaS, SNS a OĽANO (Hlasovanie podľa klubov 2, 2018). Na základe výsledkov je možné tvrdiť, že ani v prípade, ak by sa spojili poslanci, ktorí sa zdržali hlasovania a hlasovali by proti zákonu, nemali by dostatočný počet hlasov, aby zákon zastavili.

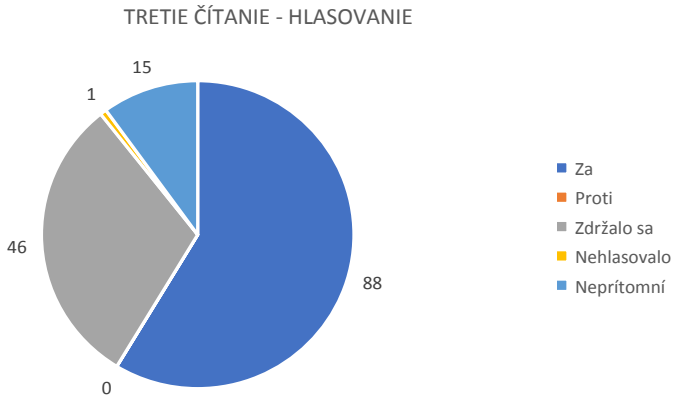
Novelizácia zákona na schôdzi číslo 34 prešla ako celok. Vďaka tomu boli prijaté viaceré zmeny, ktoré upravili alebo pozmenili Zákon č. 131. Tieto úpravy sú popísané v ďalšej kapitole tohto článku. Avšak, zmena, ktorá podnietila viaceré organizácie a predstaviteľov vysokých škôl k verejnej diskusii ohľadom časového obmedzenia platnosti mandátov manažérskych pozícií vysokých škôl sa v tomto zákone ešte nenachádza.

1.2. Prichádza sporná úprava

Návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Ľubomíra Petráka, Evy Smolíkovej a Pétera Vorosa na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov bol doručený 8.3.2019 (Detaily návrhu zákona, 2019). Návrh poslancov vytvára legislatívny rámec pre užšiu spoluprácu dvoch alebo viacerých verejných vysokých škôl, ktoré budú môcť založiť zakladateľskou zmluvou záujmové združenie právnických osôb, ktoré môže používať v názve označenie „konzorcium vysokých škôl.“ Príkladom má byť European Universities Consortium. Predseda Národnej rady Andrej Danko dal tento návrh prerokovať Ústavnoprávnemu výboru Národnej rady Slovenskej republiky a Výboru

Národnej rady Slovenskej republiky pre vzdelávanie, vedu, mládež a šport . Dňa 9. 5. 2019 prebehlo rokovanie Výboru NR SR pre vzdelávanie, vedu, mládež a šport, pričom výbor odporučil a zároveň odsúhlasil novelizáciu a zákona a ním navrhnuté zmeny (dodatky) zákona.

Graf 3: Celkové hlasovanie k tretiemu čítaniu o zákone vedenom v Parlamentnej tlači pod číslo 1370



Zdroj: Hlasovanie - grafické zobrazenie, 2019

Návrh novelizácie Zákona č.131 dňa 13.5.2019 v treťom čítaní prešiel veľkou väčšinou. Čo je však zaujímavé, proti novelizácie nebol nikto z prítomných poslancov, ktorí hlasovali.

1.3. Návrhy, zmeny a úpravy Zákona č. 131

Zákon č. 131 prechádzal viacerými zmenami počas nášho sledovaného obdobia. Ako už bolo spomenuté, novelizácia bola vedená v troch Parlamentných tlačiach. Dve, novelizácie, ktoré neboli prijaté (hlasovanie poslancov NRSR zamietlo tieto zákony) v tomto článku nie sú sledované. V nasledovnej časti analyzujeme tri Parlamentné tlače, ktorými sa predmetný zákon pozmenil.

1.3.1. Parlamentná tlač 951

Na úvod treba povedať, že v celom zákone sa špecifikuje ministerstvo. To znamená, že sa „ministerstvo“ mení na „ministerstvo školstva“, rovnako ako minister sa mení na „minister školstva“. Zároveň sa špecifikuje ako inštitúcia, ktorá právami a povinnosťami napĺňa literu zákona. Zákon analyzovala aj advokátska kancelária Garant Partner legal s.r.o.. V nasledujúcich častiach budeme prepájať nami posúdené zmeny spolu s analýzou advokátskej kancelárie. Kancelária rozdelila najdôležitejšie zmeny do dvoch skupín (Gröhling, 2018):

1) Zákon o zabezpečovaní kvality vysokoškolského vzdelávania;
   a) Zákonom sa zriaďuje Slovenská akreditačná agentúra pre vysoké školstvo;

b) Agentúra bude sama rozhodovať o udelení, alebo neudelení akreditácie študijného programu vysokej školy;
c) Vysoká škola si necháva schvaľovať Agentúrou svoj „vnútorný systém“;

2) Novela zákona o vysokých školách;
a) Nebudú sa osobitne akreditovať tzv. externé vzdelávanie inštitúcie, ktoré sa podieľajú na poskytovaní doktorandských študijných programov - § 2 ods. 4;
b) Nebude sa rozlišovať formálne medzi odbornými vysokými školami a univerzitnými vysokými školami - § 2 ods. 13 až 16;
c) Ministerstvo školstva vláde dáva návrh na zrušenie vysokej školy, ak boli zrušené všetky študijné programy tejto vysokej školy - § 5 ods. 4;
d) Rektor môže vrátiť vedeckej rade návrh na udelenie titulu „docent“ resp. „profesor“, ak má pochybnosti o priebehu habilitačného, alebo inauguračného konania - § 10 ods. 7 a ods. 8;
e) Neurčuje sa len spôsob použitia prostriedkov, ale aj ich získanie na Fond na podporu študentov so špecifickými potrebami - § 16a ods. 7;
f) Ruší sa Akreditačná komisia – zrušenie celej deviatej časti zákona;
g) Upravuje sa postup vzniku súkromnej vysokej školy na území Slovenskej republiky a čo musí spĺňať, aby mohla byť označovaná za univerzitu - § 47;
h) Sústava študijných odborov sa bude vydávať formou všeobecne záväzného právneho predpisu - § 50;
i) Ak vysoká škola zruší akreditovaný program, musí zabezpečiť študentom pokračovanie - § 51a;
j) Vznikajú interdisciplinárne štúdiá v bakalárskom programe, ktorý sa uskutočňuje vo viac ako dvoch študijných odboroch - § 52a;
k) Zavádza sa tzv. učiteľský kombinačný študijný program a prekladateľský kombinačný študijný program - § 53a;
l) Zavádza sa vydávanie náhradného dokladu o absolvovaní štúdia osobám, ktoré zmenili pohlavie - § 68;
m) Funkcie docenta a profesora budú môcť byť obsadené aj osobami, ktorým (zatiaľ) nebol udelený príslušný vedecko-pedagogický alebo umelecko-pedagogický titul - § 75;
n) Funkciu docenta a funkciu profesora možno bez vedecko-pedagogického titulu alebo bez umelecko-pedagogického titulu „docent“ alebo „profesor“ obsadiť na dobu určitú spolu najdlhšie na šesť rokov - § 77 ods. 3;
o) Zavádza sa dobrovoľné, t. j. nepovinné periodické hodnotenie výskumnej, vývojovej, umeleckej a ďalšej tvorivej činnosti vysokej školy, pričom výsledkom úspešného hodnotenia môže byť udelenie práva vysokej škole používať označenie „Výskumná univerzita“ - § 88a;
p) Ak študent prekročí štandardnú dĺžku štúdia z dôvodu, že sa zúčastnil výmenného programu alebo ak v poslednom roku štandardnej dĺžky štúdia bolo študentovi poskytované sociálne štipendium, nebude povinný platiť školné v najbližšom roku štúdia, ktorý nasleduje po prekročení štandardnej dĺžky štúdia - § 92 ods. 6;

q) Je zavedená nová dotácia zo štátneho rozpočtu - na tzv. iné činnosti súvisiace s vysokým školstvom - § 106 až § 106b.

Je zrejmé, že úprava trvania mandátu v úprave Zákona č. 131 nebola ani navrhnutá, ani prejednaná v Parlamentnej tlači pod číslom 951 či po vrátení novelizácie prezidentom Andrejom Kiskom späť NRSRe a následne vedené v Parlamentnej tlači pod číslom 1047.

1.3.2. Parlamentná tlač 1047

Po vrátení nepodpísaného zákona prezidentom Slovenskej republiky, NRSR znova prešla čítaniami. Gestorský výbor na základe stanovísk výborov prijal odporúčanie pre Národnú radu Slovenskej republiky hlasovať o novelizácii nasledovne (Spoločná správa, 2019)pripomienky prezidenta Slovenskej republiky uvedené v časti II spoločne s odporúčaním gestorského výboru neschváliť;

1) o pozmeňujúcom návrhu Výboru NR SR pre vzdelávanie, vedu, mládež a šport s odporúčaním gestorského výboru schváliť;

o zákone z 19. júna 2018, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, vrátený prezidentom Slovenskej republiky na opätovné prerokovanie Národnou radou Slovenskej republiky (tlač 1047) ako celku v znení pozmeňujúceho návrhu s odporúčaním gestorského výboru schváliť.

Návrh úpravy sa oproti Parlamentnej tlači 951 nemení takmer vôbec. Dochádza k prečíslovaniu, vymazaniu či nahradeniu niektorých odstavcov spolu s úpravou niektorých dátumov. Zákon bol 24. 9. 2018 odoslaný do Zbierky zákonov a následne vyšiel v Zbierke zákonov. (26. 9. 2018), číslo 270/2018.

1.3.3. Parlamentná tlač 1370

Návrh zákona vedeného v Parlamentnej tlači 1370 bol prerokovaný NRSR na 43. schôdzi. Následne bol návrh pridelený na Ústavnoprávny výbor NR SR a Výbor NR SR pre vzdelávanie, vedu, mládež a šport so stanovenou lehotou na prerokovanie. Gestorským výborom pre tento návrh bol Výbor NR SR pre vzdelávanie, vedu, mládež a šport.

Ústavnoprávny výbor Národnej rady Slovenskej republiky dňa 30. apríla 2019 k návrhu poslancov NRSR Ľubomíra Petráka, Evy Smolíkovej a Pétera Vörösa na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách vydal súhlasné stanovisko. Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre vzdelávanie, vedu, mládež a šport dňa 9. mája 2019 rovnako vydal súhlasné stanovisko. Zároveň však odporučil NR SR schváliť predmetný zákon s pozmeňujúcimi a doplňujúcimi návrhmi.

Zákonom sa navrhuje nasledovné (Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre vzdelávanie, vedu, mládež a šport, 2019):

a) Vysoké školy sa môžu prostredníctvom záujmových združení právnických osôb spájať do konzorcií, pričom môže ísť o všetky typy vysokých škôl - §2;
b) Ruší sa obmedzenie dvoch funkčných období rektorov a dekanov - §10 a § 28;
c) Upravujú sa Podnikové štipendiá, ktoré získavajú študenti vysokých škôl - § 97a;

NRSR po prerokovaní predmetného návrhu zákona v druhom a treťom čítaní schválila návrh poslancov NRSR Ľubomíra Petráka, Evy Smolíkovej a Pétera Vörösa na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, v znení schválených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov. Zákon bol 23. 5. 2019 odoslaný do Zbierky zákonov a následne vyšiel v Zbierke zákonov dňa 5. 6. 2019 pod číslom 155/2019 (Národná rada Slovenskej republiky, 2019).

2. MANDÁTY ČINITEĽOV VYSOKÝCH ŠKÔL V ZAHRANIČÍ

Katolícka teologická fakulta Viedenskej univerzity po šiestich rokoch v roku 2018 zmenila dekana. Pastorálny teológ Johann Pock nahradil predchádzajúceho dekana Sigrida Müllera (Universitat Wien, 2012). V Rakúsku berú pozície dekan a rektor skôr ako pozície manažérske a tak sa pristupuje aj k voľbe obsadenia týchto pozícií. Fakultu sociálnych vied Viedenskej univerzity riadil od roku 2004 Rudolf Richter, ktorý tak teda má za sebou v manažérskej pozícii 14 rokov, keďže v roku 2018 ho vystriedal prof. Hajo Boomgaarden (Neue Fakultätsleitung der Fakultät für Sozialwissenschaften mit Hajo Boomgaarden als Dekan, 2018).

Tabuľka 1: Počet rokov mandátu jednotlivých riadiacich funkcií vysokých škôl s prípadným možným znovuzvolením pre konkrétne krajiny

KRAJINA	REKTOR	DEKAN
ČESKÁ REPUBLIKA	4 roky, max. 2x po sebe	4 roky, max. 2x po sebe
MAĎARSKO	5 rokov, max 2x po sebe	3 roky, max 2x po sebe
POĽSKO	4 roky, max 2x po sebe	Stanovuje si univerzita v štatúte
NEMECKO	Prvé obdobie 6 rokov, každé ďalšie obdobie 4 roky	Minimálne 2 roky, možné opätovne zvoliť
RAKÚSKO	4 roky, možnosť znovuzvolenia	4 roky, možnosť znovuzvolenia, volení len z profesorov
KANADA	5 rokov, možnosť znovuzvolenia	5 rokov, možnosť znovuzvolenia
FRANCÚZSKO	4 roky, max 2x po sebe	4 roky, max 2x po sebe
ŠVAJČIARSKO	4 roky, možnosť znovuzvolenia	4 roky, možnosť znovuzvolenia

V roku 1878 vznikla Université de Montréal, ktorá sídli v Quebec, Canada. Počas svojho obdobia sa v riadiacej pozícii rektora tejto univerzity vystriedalo za 141 rokov celkovo 11 rektorov (Radio-Canada, 2014). Rovnako to má aj Univerzité Laurentienne, ktorá bola založená v roku 1850 a Robert Haché je jej v poradí jedenástym funkcionárom, ktorý sedí v kresle rektora (M. Robert Haché nommé 11e recteur et vice-chancelier de l'Université Laurentienne, 2019).

V niektorých krajinách funkciu dekana vykonáva Chancelier. Ide o podobný princíp, akurát pomenovanie je odlišné. Zväčša sa jedná o krajiny ako Hong Kong, India, Kanada, Austrália či Francúzsko. Špecifiká Francúzska sú napríklad aj v tom, že rektor je président d'université, čiže v preklade prezident univerzity.

Sú krajiny, ako napríklad Rakúsko či Nemecko, v ktorých sa funkčné obdobie rektorov alebo dekanov viaže na začiatok univerzitného roka. Existuje samozrejme aj zákonná úprava tých prípadov, kedy z nejakého dôvodu rektor či dekan ukončí svoje funkčné obdobie skôr.

Vo Francúzsku sú členovia rektorátu volení na 4 roky s možnosťou obnoviť mandát neobmedzene. Avšak rektor riadi územie, pod ktoré spadajú na území nachádzajúce sa štátne vzdelávacie inštitúcie. Ide tak v prípade názvu tejto pozície skôr o štátnu funkciu (Règlement sur le rectorat de l'Université de Genève, 2019). Rovnako v tejto krajine je potrebné, aby président d'université, doručil list univerzitnému zhromaždeniu, ktoré rozhodne o jeho kandidatúre. Ak je kladná, môže sa uchádzať o mandát, ak záporná, musí zhromaždenie nájsť nového kandidáta (David Haeberli, 2018).

Rakúsko má ďalšie špecifikum, ohľadom voľby rektora. Zákon (§ 23b Abs. 1 UG 2002) povoľuje zrýchlenú voľbu rektora v prípade ďalšieho funkčného obdobia, ak senát a univerzitná rada schváli kandidáta kvalifikovaná väčšina(Uni Innsbruck, 2015)(Rada EÚ, 2019). Takýmto spôsobom bol do svojho druhého funkčného obdobia schválený aj Tilmann Märk, ako rektor Universität Innsbruck.

V rôznych krajinách sa rôzne pristupuje nielen k pomenovaniu samotných manažérskych riadiacich pozícií vysokých škôl, ale aj k spôsobe ich voľbe a zotrvaniu. Ako bolo v Tabuľke 1 zobrazené, tieto rôzne prístupy k počtu rokov a počtu mandátov, ktoré môže rektor či dekan zvolením do funkcie získať, sa pristupuje rôzne. Neznamená to však, že niektorý z týchto prístupov je chybný alebo zlí. Krajiny, ktoré sú v tabuľke, majú dlhoročnú históriu spojenú so vznikom a fungovaním vysokého školstva. Sú etablované a známe svojimi študijnými výsledkami, vedou a výskumom.

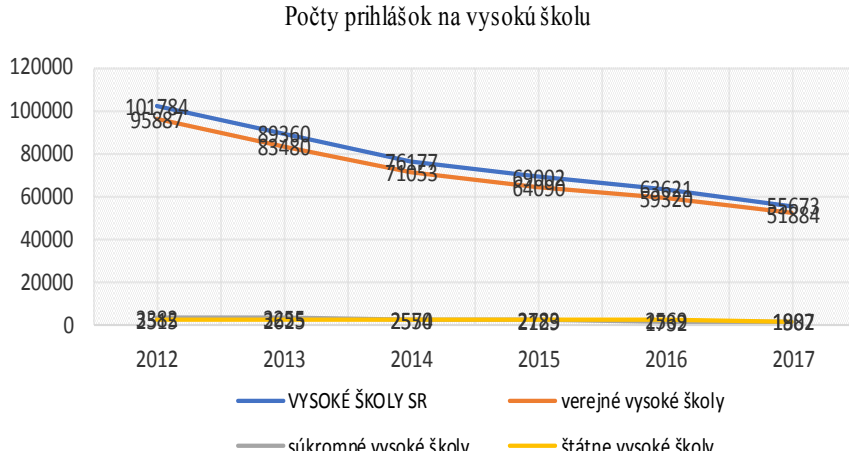
2.1. Mandáty na slovenských vysokých školách

Poslaním slovenských vysokých škôl, ktoré sú súčasťou európskeho priestoru vysokoškolského vzdelávania a zároveň spoločného európskeho výskumného priestoru, je rozvíjať harmonickú osobnosť, vedomosti, múdrosť, dobro a tvorivosť v človeku a prispievať k rozvoju vzdelanosti, vedy, kultúry a zdravia pre blaho spoločnosti. Predmetom hlavnej činnosti vysokých škôl je napĺňanie tohto poslania (Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky).

V súlade so zákonom č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov sú posilnené úlohy vysokých škôl pri

budovaní vedomostnej spoločnosti, zároveň vytvára priestor na prepojenie vysokoškolského vzdelávania s potrebami spoločnosti, podporuje sa európska dimenzia vysokoškolského vzdelávania v podobe spoločných študijných programov, ale aj novej úpravy pôsobenia vysokých škôl z členských štátov Európskej únie na území Slovenskej republiky.

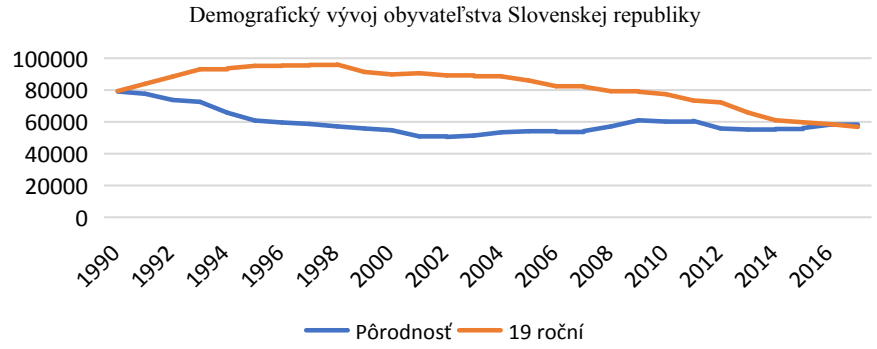
Tabuľka 2: Počet prihlášok (celkovo) na všetky vysoké slovenské školy, zároveň aj podľa typu vysokej školy



Zdroj: Vlastné spracovanie

V roku 2019 je na Slovensku 35 fungujúcich vysokých škôl, ktoré ponúkajú štúdium. Z tohto počtu je ich 20 verejných, 12 súkromných a 3 štátne školy. Ako je možné vidieť v Tabuľke 2, štátne a vysoké školy nedosahujú počty prihlášok ako je to na verejných vysokých školách. Zároveň počet doručených prihlášok na vysoké školy každoročne klesá. Tento faktor je zapríčinený aj demografickým vývojom obyvateľstva. Nie je možné teda povedať, že ide len o zlý manažment tých ktorých vysokých škôl, nakoľko táto tabuľka ukazuje sumár vysokých škôl. Tabuľka 7 však už vyobrazuje konkrétne vysoké školy, kde je možné počty prihlášok detailnejšie porovnať v rámci jednotlivých inštitúcií. Ako sme však už spomenuli, demografický vývoj veľmi zásadným spôsobom ovplyvňuje počty prihlášok študentov zo Slovenskej republiky.

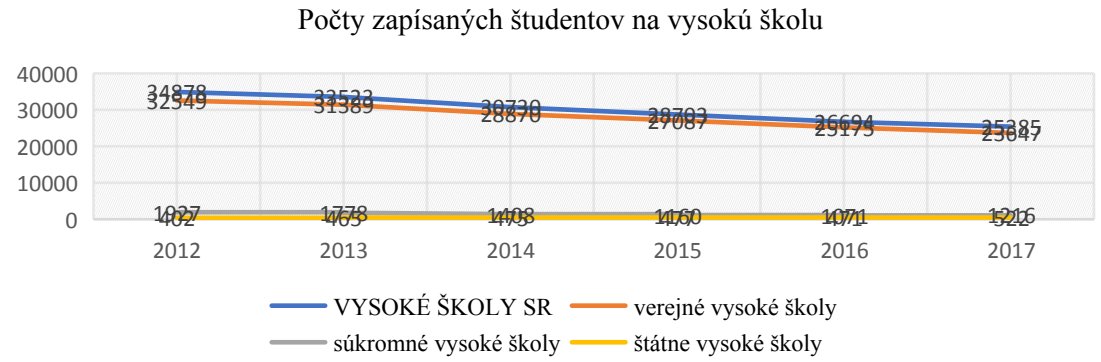
Tabuľka 3: Demografický vývoj obyvateľstva Slovenskej republiky – narodené deti a potenciálni budúci študenti vysokej školy v rámci daného roka



Zdroj: Vlastné spracovanie

Počty prihlášok sa môžu líšiť s reálnym počtom zapísaných študentov. Študenti častokrát podajú prihlášku na viaceré školy, aby si zaistili čo najväčšie šance pre prijatie na vysokú školu. Tabuľka 4 vyobrazuje počty zapísaných študentov, ktorí nastúpili na vysokú školu a začali študovať. Rovnako je tu vidieť klesajúcu tendenciu.

Tabuľka 4: Počet zapísaných študentov (celkovo) na všetky vysoké slovenské školy, zároveň aj podľa typu vysokej školy



Zdroj: Vlastné spracovanie

Na základe týchto skutočností je žiadané, aby vedúca osoba na poste rektora alebo dekana bola zároveň aj manažérom. Slovenská republika mala počas fungovania slovenských vysokých škôl celkom 245 rektorov. V tomto počte nie sú zrátaní rektory Akadémie policajného zboru v Bratislave, Žilinskej univerzity a Technickej univerzity v Košiciach. Najviac rektorov za svoje posobenie má Univerzita Komenského v Bratislave (celkom 43 rektorov) a Ekonomická univerzita v Bratislave (univerzitu riadilo 23 rektorov). Podrobnejší zoznam nájdete v Tabuľke 6.

Ak teda jeden rektor je v priemere takmer 5 rokov v manažérskej pozícii, očakáva sa od neho posun vysokej školy. Tabuľka 5 zobrazuje v období 4 rokov manažérske kompetencie a

posun vysokých škôl v kategórii počet učiteľov, počet študentov a počet absolventov. Aby univerzita získala viac učiteľov, potrebuje mať finančné prostriedky. Finančné prostriedky (okrem iného) získa aj získaním nových študentov. Zároveň je podstatný aj počet absolventov, ktorí vysokú školu úspešne ukončia.

Tabuľka 5: Zhodnotenie vývoja počtu učiteľov, študentov a absolventov vysokých škôl v rokoch 2013 až 2016

VYSOKÉ ŠKOLY A ICH FAKULTY	POČET UČITEĽOV (BEZ EXTERNÝCH)	POČET ŠTUDENTOV DENNÉHO ŠTÚDIA	POČET ABSOLVENTOV DENNÉHO ŠTÚDIA
UNIVERZITA KOMENSKÉHO V BRATISLAVE (UK)	Rastie	Klesá	Rastie
UNIVERZITA P. J. ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH (UPJŠ)	Rastie	Klesá	Klesá
PREŠOVSKÁ UNIVERZITA (PU)	Rastie	Klesá	Rastie
UNIVERZITA SV. CYRILA A METODA V TRNAVE (UCM)	Klesá	Klesá	Rastie
KATOLÍCKA UNIVERZITA V RUŽOMBERKU (KUR)	Klesá	Klesá	Klesá
AKADÉMIA MÉDIÍ V BRATISLAVE (AMB)	Rastie	Klesá	Rastie
BRATISLAVSKÁ MEDZINÁRODNÁ ŠKOLA LIBERÁLNYCH ŠTÚDIÍ (BISLA)	Rastie	Rastie	Rastie
UNIVERZITA J. SELYEHO V KOMÁRNE (UJS)	Rastie	Klesá	Klesá
VYSOKÁ ŠKOLA V SLÁDKOVIČOVE (VŠS)	Klesá	Klesá	Klesá
PANEURÓPSKA VYSOKÁ ŠKOLA V BRATISLAVE (PEVŠ)	Klesá	Klesá	Klesá
SLOVENSKÁ ZDRAVOTNÍCKA UNIVERZITA V BRATISLAVE (SZU)	Klesá	Rastie	Rastie
VŠ ZDRAVOTNÍCTVA A SOCIÁLNEJ PRÁCE SV. ALŽBETY V BRATISLAVE (VŠZASP)	Rastie	Klesá	Rastie
UNIVERZITA VETERINÁRNEHO LEKÁRSTVA A FARMÁCIE (UVLF)	Rastie	Klesá	Rastie
UNIVERZITA KONŠTANTÍNA FILOZOFA V NITRE (UKF)	Klesá	Klesá	Klesá
UNIVERZITA MATEJA BELA V BANSKEJ BYSTRICI (UMB)	Klesá	Klesá	Klesá
TRNAVSKÁ UNIVERZITA V TRNAVE (TUT)	Klesá	Klesá	Klesá
SLOVENSKÁ TECHNICKÁ UNIVERZITA V BRATISLAVE (STU)	Klesá	Klesá	Klesá
TECHNICKÁ UNIVERZITA V KOŠICIACH (TUKE)	Klesá	Klesá	Klesá
DUBNICKÝ TECHNOLOGICKÝ INŠTITÚT (DTI)	Klesá	Klesá	Rastie
ŽILINSKÁ UNIVERZITA (ŽU)	Klesá	Klesá	Klesá
TRENČIANSKA UNIVERZITA A. DUBČEKA (TNUAD)	Klesá	Klesá	Klesá
EKONOMICKÁ UNIVERZITA V BRATISLAVE (EUBA)	Klesá	Klesá	Klesá
VŠ GOETHE UNI V BRATISLAVE (VŠGU)	Klesá	Klesá	Klesá
VŠ EKONÓMIE A MANAŽMENTU VEREJNEJ SPRÁVY V BRATISLAVE (VŠEAMVS)	Klesá	Klesá	Rastie

VŠ MANAŽMENTU V TRENČÍNE (VŠM)	Klesá	Klesá	Klesá
STREDOEURÓPSKA VŠ V SKALICI (SEVŠ)	Klesá	Klesá	Klesá
VŠ MEDZINÁRODNÉHO PODNIKANIA V PREŠOVE (ISM)	Klesá	Klesá	Klesá
SLOVENSKÁ POĽNOHOSPODÁRSKA UNIVERZITA V NITRE (SPU)	Rastie	Klesá	Klesá
TECHNICKÁ UNIVERZITA VO ZVOLENE (TUZ)	Klesá	Klesá	Klesá
VYSOKÁ ŠKOLA MÚZICKÝCH UMENÍ V BRATISLAVE (VŠMU)	Rastie	Klesá	Klesá
VYSOKÁ ŠKOLA VÝTVARNÝCH UMENÍ V BRATISLAVE (VŠVU)	Rastie	Klesá	Klesá
AKADÉMIA UMENÍ V BANSKEJ BYSTRICI (AUBB)	Rastie	Klesá	Klesá
AKADÉMIA OZBROJENÝCH SÍL GENERÁLA M. R. ŠTEFÁNIKA (AOS)	Klesá	Rastie	Rastie
AKADÉMIA POLICAJNÉHO ZBORU V BRATISLAVE (APZ)	Rastie	Klesá	Klesá
VYSOKÁ ŠKOLA BEZPEČNOSTNÉHO MANAŽÉRSTVA V KOŠICIACH (VŠBM)	Klesá	Klesá	Klesá

Zdroj: Vlastné spracovanie

Vysoká škola	**Roky**								**Spolu rektorov**	**Rok založenia**	**Rok ukončenia**
	2012	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**			
Univerzita Komenského v Bratislave (UK)	Karol Mičieta							Marek Števček	43	1919	-
Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach (UPJŠ)	Ladislav Mirossay			Pavol Sovák					12	1959	-
Prešovská univerzita (PU)	René Matlovič			Peter Kónya					4	1997	-
Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave (UCM)	Jozef Matúš						Roman Boča		7	1997	-
Katolícka univerzita v Ružomberku (KUR)	Tadeusz Zasępa			Jozef Jarab			Jaroslav Demko		6	2000	-
Akadémia médií v Bratislave (AMB)	Božidara Turzonovová		Eduard Chmelár			Mária Mikurčíková		-	3	2011	2018
Bratislavská medzinárodná škola liberálnych štúdií (BISLA)	Samuel Abrahám								1	2006	-
Univerzita J. Selyeho v Komárne (UJS)	János Tóth					György Juhász			3	2004	-
Vysoká škola v Sládkovičove (VšS)	Karol Polák	Mojmír Mamojka,		Miroslav Daniš		Stanislav Mráz		Peter Plavčan	5	2005	-

PUBLICY 2019

Vysoká škola	Roky								Spolurektorov	Rok založenia	Rok ukončenia
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019			
Paneurópska vysoká škola v Bratislave (PEVŠ)	Ján Svák					Juraj Stern			3	2004	-
Slovenská zdravotnícka univerzita v Bratislave (SZU)	Dana Farkašová		Peter Šimko						3	2002	-
VŠ zdravotníctva a sociálnej práce sv. Alžbety v Bratislave (VšZaSP)	Vladimír Krčméry		Marián Karvaj			Vladimír Krčméry			2	2002	-
Univerzita veterinárneho lekárstva a farmácie (UVLF)	Emil Pilipčinec				Jana Mojžišová				15	1949	-
Univerzita Konštantína Filozofa v Nitre (UKF)	Libor Vozár			Ľubomír Zelenický		Libor Vozár			9	1959	-
Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici (UMB)	Beata Kosová		Vladimír Hiadlovský						5	1992	-
Trnavská univerzita v Trnave (TUT)	Marek Šmid								6	1992	-
Slovenská technická univerzita v Bratislave (STU)	Robert Redhammer							Miroslav Fikar	18	1937	-
Technická univerzita v Košiciach (TUKE)	Anton Čižmár			Stanislav Kmeť					?	1952	-
Dubnický technologický inštitút (DTI)	Karol Korintuš	Erich Petlák		Tomáš Lengyelfalusy					6	2006	-
Žilinská univerzita (ŽU)	Tatiana Čorejová					Jozef Jandačka			?	1953	-
Trenčianska univerzita A. Dubčeka (TnUAD)	Ivan Kneppo	Jozef Habánik							5	1997	-
Ekonomická univerzita v Bratislave (EUBA)	Rudolf Sivák			Ferdinand Daňo					23	1940	-
VŠ Goethe Uni v Bratislave (VšGU)	Ľubomír Šlahor					-	-	-	1	2012	2015
VŠ ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave (VšEaMVS)	Viera Cibáková								2	2004	-
VŠ manažmentu v Trenčíne (VšM)	Branislav Lichardus,		Edita Hekelová						2	1999	-
Stredoeurópska VŠ v Skalici (SEVš)	Heidy Schwarczová		Fedir Vashchuk	Heidy Schwarczová	Jozef Minďaš				5	2005	-
VŠ medzinárodného podnikania v	Lev Bukovský		Marek Storoška						4	200	-

Vysoká škola	Roky								Spolu rektorov	Rok založenia	Rok ukončenia
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019			
Prešove (ISM)										5	
Slovenská poľnohospodárska univerzita v Nitre (SPU)	Peter Bielik						Klaudia Halászová		12	1952	-
Technická univerzita vo Zvolene (TUZ)	Ján Tuček	Rudolf Kropil							12	1952	-
Vysoká škola výtvarných umení v Bratislave (VšVU)	Stanislav Stankoci							Bohunka Koklesová	15	1949	-
Akadémia umení v Banskej Bystrici (AUBB)	Matúš Oľha				Vojtech Didi				7	1997	-
Hudobná a umelecká akadémia Jána Albrechta v Banskej Štiavnici (HUAJA)	Egon Krák								1	2011	-
Akadémia ozbrojených síl generála M. R. Štefánika (AOS)	Boris Ďurkech			Jozef Puttera					4	2004	-
Akadémia policajného zboru v Bratislave (APZ)	Štefan Kočan		Lucia Kurilovská						?	1992	-
Vysoká škola bezpečnostného manažérstva v Košiciach (VšBM)	Marián Mesároš								1	2006	-

3. SLOVENSKÉ MÉDIÁ O NEOBMEDZENOM POČTE MANDÁTOV

Webnoviny, portál SITA, dňa 30.5.2019 vo svojom článku s názvom „Študentskej rade sa nepáči novela, ktorá zrušila časové trvanie mandátu rektorov a dekanov“ (Webnoviny, 2019) informujú o vyhlásení Rady vysokých škôl a Študentskej rady vysokých škôl o odmietnutí novele vysokoškolského zákona. Pravda dňa 4.6.2018 informovala vo svojom článku s názvom „Rektori na doživotie“ (Ivana Štefúnová, 2019) o zmene, ktorá sa dostala do novely vysokoškolského zákona. Podľa článku modli doteraz rektori a dekani byť zvolení na maximálne dve funkčné obdobia po sebe. Novelou môžu byť podľa Pravdy aj na dvadsať rokov.

„Toto obmedzenie vrátil ešte pôvodný zákon o vysokých školách z roku 1990 ako prvok demokratizácie vysokoškolského prostredia. Od 1. júla 2019 bude môcť tá istá osoba kandidovať na funkciu rektora alebo dekana opakovane bez akéhokoľvek obmedzenia, čo vyvoláva obavy Rady vysokých škôl a Študentskej rady vysokých škôl, najmä vzhľadom na fakt, že táto zmena vychádza z iniciatívy niektorých rektorov,“ sa uvádza v spoločnom vyhlásení, ktoré podpísali predseda Rady vysokých škôl Martin Putala a predseda Študentskej rady vysokých škôl Bálint Lovász (Oddelenie vzťahov s verejnosťou, 2019).

Obe inštitúcie sa obávajú toho, že manažment vysokých škôl zamedzí obmeny na vedení vysokých škôl. Obávajú sa nižšej miery participácie, nakoľko obe inštitúcie hlásia snahu motivovať študentov, učiteľov a vedcov k participácii na samospráve vysokých škôl na ktorých pôsobia. Zároveň sa zástupcovia inštitúcií boja, že sa vytratí zdravá súťaž o manažérske pozície, spolu so zamedzením prirodzenej motivácie vychovávať nových lídrov s názorovou diverzitou (Rada vysokých škôl Slovenskej republiky, 2019).
Od 1. júla 2019 bude môcť tá istá osoba kandidovať na funkciu rektora alebo dekana opakovane bez akéhokoľvek obmedzenia. Prvotný zámer novelizácie zákona mal smerovať k skvalitneniu vysokého školstva vytváraním platformy pre čiastočnú integráciu vysokých škôl, takzvané konzorcia. V priebehu legislatívneho procesu sa do pôvodného návrhu dostali štyri pozmeňujúce návrhy, ktoré s pôvodným návrhom nesúviseli (Webnoviny, 2019). Médiá však píšu o zásadnej zmenu oproti aktuálnemu stavu, pri ktorom bol mandát časovo obmedzený na dve po sebe nasledujúce funkčné obdobia.

Prostredníctvom iniciatívy vznikla aj petícia za opätovné obmedzenie výkonu funkcie rektora, prorektora, dekana a prodekana verejnej vysokej školy na dve po sebe nasledujúce funkčné obdobia (Univerzita Komenského v Bratislave, 2019). Iniciátorom je Univerzita Komenského v Bratislave, Filozofická fakulta, pričom petícia bola založená 4.6.2019. Pod petíciu sa podpísalo už 873 ľudí, pričom len z Bratislavy podpísalo 404 ľudí (Univerzita Komenského v Bratislave, 2019).

ZÁVER

Môžeme konštatovať nasledovné skutočnosti:

1) Nie je dokázané, že neobmedzený počet mandátov vedúcej osobnosti univerzity či fakulty má negatívny vplyv na fungovanie tejto inštitúcie, zároveň, zahraničie vo viacerých prípadov rovnako neobmedzuje počet mandátov;
2) Nejednalo sa o tak zásadnú úpravu zákona, oproti podobným úpravám, ktoré boli zásadnejšie, aby bolo potrebné vytvoriť spoločenskú diskusiu zmien pred hlasovaním NRSR o zákone;
3) Predmetná úprava nemá nič spoločné so zákonom, ktorý vrátil prezident SR, ako o tom niektorí predstavitelia a médiá informovali.

Prax ukazuje, že zahraničie má priamu skúsenosť aj s opačným prístupom, aký doteraz zákon Slovenskej republiky určoval v prípade počtu rokov, ktoré môže vedúci manažér riadiť univerzitu alebo fakultu. Slovenské školstvo má omnoho väčšie výzvy, ktoré nie sú predmetom tejto štúdie, no sú podstatne dôležitejšie, ako počet mandátov jednej osoby.

Druhým problémom je medializácia úpravy zákona. Médiá pre väčší zásah publika spolu s rôznymi predstaviteľmi nepresne informovali o spôsobe úpravy novelizácie, ktorá predmetným zákonm upravuje zmenu počtu mandátov manažérov vysokých škô. Zároveň je však možné konštatovať, že tak, ako rýchlo sa táto mediálna bublina nafúkla, rovnako aj splasla a prestalo sa o tomto zákone informovať.

Podstatné je však časové hľadisko, ktoré ukáže, ako slovenskí manažéri si dokázali svoje mandáty na manažérskych pozíciách vysokých škôl udržať. Stále zákon presne upravuje procesy a postupy voľby do vrcholévých riadiacich pozícií na univerzitách a vysokých

školách. Rovnako ako následné dáta, ktoré je možné porovnať s predchádzajúcim stavom. Preto na základe nami získaných dát sme presvedčení, že táto zmena, pri porovnaní so zahraničím, môže slovenským vysokým školám pomôcť.

POUŽITÁ LITERATÚRA

GRÖHLING, B. 2018. *Nové navrhované zmeny v legislatívnej úprave vysokých škôl*. 2018. [online], [cit. 5/6/2019]. Dostupné na internete: < https://grohling.sk/wp-content/uploads/2018/04/Analyza-vladnej-novely-zakona-o-VS-a-zakona-o-zabezpecovani-kvality-vysokych-skol.pdf>

HAEBERLI, D. 2018. *Yves Flückiger revendique un nouveau mandat de recteur de l'Université de Genève*. 2018. [online], [cit. 5/6/2019]. Dostupné na internete: <https://www.letemps.ch/suisse/yves-fluckiger-revendique-un-nouveau-mandat-recteur-luniversite-geneve>

Detaily návrhu zákona [online], [cit. 5/6/2019]. Dostupné na internete: < https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&ZakZborID=13&CisObdobia=7&CPT=1370>

Hlasovanie - grafické zobrazenie [online], [cit. 5/6/2019]. Dostupné na internete: < https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/hlasovanie/hlaspie&ID=42245>

Hlasovanie podľa klubov [online], [cit. 5/6/2019]. Dostupné na internete: < https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/hlasovanie/hlasklub&ID=40364>

Hlasovanie podľa klubov 2 [online], [cit. 5/6/2019]. Dostupné na internete: < https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=schodze/hlasovanie/hlasklub&ID=40509>

ŠTEFUNOVA, I. 2019. *Rektori na doživotie*. 2019. [online], [cit. 5/6/2019]. Dostupné na internete: <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/514441-rektori-na-dozivotie/>

ROBERT HACHE, M. *Nommé 11e recteur et vice-chancelier de l'Université Laurentienne.* 2019. [online], [cit. 5/6/2019]. Dostupné na internete: <https://laurentienne.ca/nouvelles/robert-hache-nomme-11e-recteur>

Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky. Vysoké školstvo. [online], [cit. 5/6/2019]. Dostupné na internete: <https://www.minedu.sk/vysoke-skolstvo/>

Národná rada Slovenskej republiky [online], [cit. 5/6/2019]. Dostupné na internete: < https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=467076>

Neue Fakultätsleitung der Fakultät für Sozialwissenschaften mit Hajo Boomgaarden als Dekan. 2018. [online], [cit. 5/6/2019]. Dostupné na internete: <https://sowi.univie.ac.at/meldungen/news/neue-fakultaetsleitung-der-fakultaet-fuer-sozialwissenschaften-mit-hajo-boomgaarden-als-dekan/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=478d8790491c91de4770f4196ad70a8c>

Oddelenie vzťahov s verejnosťou. UK podporuje vyhlásenie RVŠ a ŠRVŠ k novým ustanoveniam zákona o vysokých školách. 2019. [online], [cit. 5/6/2019]. Dostupné na internete: <https://uniba.sk/detail-aktuality/back_to_page/univerzita-komenskeho/article/uk-podporuje-vyhlasenie-rvs-a-srvs-k-novym-ustanoveniam-zakona-o-vysokych-skolach/>

Parlamentná tlač 951 [online], [cit. 5/6/2019]. Dostupné na internete: < https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=7&ID=951>

Rada EÚ. Kvalifikovaná väčšina. 2019. [online], [cit. 5/6/2019]. Dostupné na internete: <https://www.consilium.europa.eu/sk/council-eu/voting-system/qualified-majority/>

Rada vysokých škôl Slovenskej republiky. 13. Spoločné vyhlásenie Rady vysokých škôl a Študentskej rady vysokých škôl. 2019. [online], [cit. 5/6/2019]. Dostupné na internete: <https://www.radavs.sk/mdocs-posts/13-spolocne-vyhlasenie-rady-vysokych-skol-a-studentskej-rady-vysokych-skol/>

Radio-Canada. Guy Breton, recteur de l'UdeM jusqu'en 2020. 2014. [online], [cit. 5/6/2019]. Dostupné na internete: <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/655227/nouveau-mandat-guy-breton-udm>

Règlement sur le rectorat de l'Université de Genève. 2019. [online], [cit. 5/6/2019]. Dostupné na internete: <https://www.ge.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_c1_30p10.html>

Spoločná správa [online], [cit. 5/6/2019]. Dostupné na internete: < https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=456990>

Spoločná správa [online], [cit. 5/6/2019]. Dostupné na internete: < https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=456990>

TASR. Kiska vetoval zákony o vysokých školách. In: Trend. 2018. [online], [cit. 5/6/2019]. Dostupné na internete: < https://www.etrend.sk/ekonomika/kiska-vetoval-zakony-o-vysokych-skolach.html>

Uni Innsbruck. TILMANN MÄRK FÜR WEITERE AMTSZEIT ALS REKTOR AN DER UNIVERSITÄT INNSBRUCK BESTÄTIGT. 2015. [online], [cit. 5/6/2019]. Dostupné na internete: <https://wirtschaftszeit.ch/karriere-jobs-detail/article/tilmann-maerk-fuer-weitere-amtszeit-als-rektor-an-der-universitaet-innsbruck-bestaetigt>

Universitat Wien. 6 Fragen an Dekan Rudolf Richter. 2012. [online], [cit. 5/6/2019]. Dostupné na internete: <https://medienportal.univie.ac.at/uniview/uni-intern/detailansicht/artikel/6-fragen-an-dekan-rudolf-richter/>

Univerzita Komenského v Bratislave. Petícia za opätovné obmedzenie výkonu funkcie rektora, prorektora, dekana a prodekana verejnej vysokej školy na dve po sebe nasledujúce funkčné obdobia. 2019. [online], [cit. 5/6/2019]. Dostupné na internete: < https://www.peticie.com/peticia_za_opatovne_obmedzenie_vykonu_funkcie_rektora_prorektora_dekana_a_prodekana_verejnej_vysokej_koly?s=61210961&utm_source=fb_share>

Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre vzdelávanie, vedu, mládež a šport [online], [cit. 5/6/2019]. Dostupné na internete: < https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=466481>

Webnoviny. Študentskej rade sa nepáči novela, ktorá zrušila časové trvanie mandátu rektorov a dekanov. 2019. [online], [cit. 5/6/2019]. Dostupné na internete: <https://www.webnoviny.sk/vskolstve/studentskej-rade-sa-nepaci-novela-ktora-zrusila-casove-trvanie-mandatu-rektorov-a-dekanov/>

OTVORENOSŤ ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY: DOPADY POUŽÍVANIA INFORMAČNÝCH TECHNOLÓGIÍ

PhDr. Ondrej Mitaľ, PhD.[44]

Abstract

Public administration represents important part of contemporary society, which is influenced by the crisis of contemporary democracy. In this sense, one of the important issue is involvement of the public in the decision-making processes and governing of public issues. Openness of public administration and providing of information should be perceived as crucial part of mentioned issue. Based on mentioned, the contribution tries to examine providing of information to the public by using information technologies in the conditions of selected group of Slovakian local self-government units during the years 2016-2018. The attention was put on official web sites and official accounts on Facebook, Instagram, Twitter and YouTube. What´s more, the contribution tries to concentrate its attention on relations between participation and engagement of the public, openness of public administration and the rise of modern technologies. The main benefit of this contribution is based on finding that social media play important role in the providing of information to the public. Finally, the contribution ends with a discussion of the assumptions and suggestion connected with potential of qualitative improvement of examined issue.

KEY WORDS: *openness, local self-government, information technologies, social media.*

ÚVOD

Správa veci verejných je ovplyvnená širokým spektrom rôznych faktorov, ako napríklad dopady globalizačných a integračných procesov, využívanie a posilňovanie pozície moderných informačných technológií alebo zvyšujúce sa požiadavky zo strany občanov, trhových subjektov a subjektov občianskej spoločnosti. Každopádne, verejná správa má v súčasných demokratických spoločnostiach nezastupiteľnú pozíciu. Súčasne možno povedať, že demokratické vládnutie by bolo bez verejnej správy nepredstaviteľné. Slovami B. G. Peters a J. Piere (2018) možno dôležitosť verejnej správy v demokratickom vládnutí vnímať hneď v niekoľkých významoch, akými sú napríklad zabezpečovanie vzťahu medzi politikmi a spravovaním veci verejných, garantovanie prosperity vzťahov medzi štátom a spoločnosťou, ale aj zdôrazňovanie participácie a angažovanosti občanov vo voľbách alebo na každodennej báze. Participácia a angažovanosť občanov nie sú novým konceptom, pretože ide o fenomény,

[44] PhDr. Ondrej Mitaľ, PhD. Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Popradská 66 P.O. BOX C-2, 041 32 Košice 1. Email: ondrej.mital@upjs.sk

ktoré sú dlhodobo pertraktované ako základný atribút zdravej a vitálnej demokratickej spoločnosti. Je však nevyhnutné dodať, že participácia sa počas ľudských dejín spolu s ľudstvom vyvíjala a v súčasnosti čelí rôznym výzvam. Z tohto dôvodu sú dopady používania informačných technológií jednou s kľúčových výziev pre súčasné demokratické spoločnosti 21. storočia.

Vychádzajúc z uvedeného je preto cieľom príspevku skúmať poskytovanie informácií verejnosti zvoleným súborom jednotiek územnej samosprávy prostredníctvom informačných technológií počas časového obdobia rokov 2016 až 2018. Súčasne možno za parciálny cieľ považovať zdôraznenie vzťahov medzi participáciou, angažovanosťou verejnosti a otvorenosťou verejnej správy v kontexte využívania súčasných možností poskytovaných rozvojom informačných technológií. Vzhľadom na uvedené príspevok upriamuje pozornosť na krajské mestá Slovenska a poskytovanie informácií prostredníctvom oficiálnej webovej stránky a oficiálnych profilov zriadených na vybraných sociálnych sieťach.

1 OTVORENOSŤ VEREJNEJ SPRÁVY: POSKYTOVANIE INFORMÁCIÍ, PARTICIPÁCIA A ANGAŽOVANOSŤ VEREJNOSTI

Vzhľadom na zdanlivo nezadržateľný rozvoj spoločnosti je potrebné prehodnotiť schopnosť a kapacity verejnej správy uspokojiť potreby a požiadavky verejnosti. Jedným z faktorov urýchľujúcich vývoj spoločnosti sú aj informačné technológie. V tomto zmysle možno v rámci verejnej správy identifikovať zrealizované alebo prebiehajúce zmeny. Prístupnosť moderných technológií vytvorila základ pre informovaných občanov, ktorí sú schopní efektívnej participácie v politických a verejných záležitostiach (Iosifidis, Wheeler, 2016). Súčasne možno dodať, že takýto občania by mali byť schopní spolupracovať s verejnou správou za účelom dosiahnutia vyššej kvality verejných statkov a služieb, ale aj vyššej kvality života.

Súhrnne možno súčasnú situáciu v podmienkach Slovenskej republiky v kontexte účasti občanov na správe vecí verejných charakterizovať slovami P. Horvátha a J. Machaniaka (2017), ktorí poukazujú na skutočnosť, že kým ústavný a politický systém Slovenska bol autormi formulovaný v zmysle uplatňovania maximalistickej teórie demokracie, tak samotný výkon moci sa dnes približuje skôr minimalistickej podobe. Je však potrebné poznamenať, že obdobný negatívny trend, ktorý je žiadúce minimalizovať možno identifikovať naprieč viacerými demokratickými štátmi. V prípade nezapájania sa verejnosti do rozhodovacích procesov a politiky totiž môže dochádzať k nerovnostiam v možnosti ovplyvniť riešenie konkrétnych problémov v spoločnosti (Bardovič, 2015). Práve preto je potrebné hľadať a pokúšať sa implementovať nástroje, prostredníctvom ktorých možno posilniť hlas verejnosti pri správe verejných záležitostí. V tomto zmysle sa teda prikloniť k názorom, že informačné technológie disponujú potenciálom obohatenia participácie a angažovania verejnosti pri správe veci verejných. Povedané inak, informačné technológie otvorili nové dimenzie základných aspektov spravovania demokratickej spoločnosti, ako napríklad participácia občanov v rozhodovacom procese, nastoľovanie verejno-politického problému, implementácia verejných politík alebo zisťovanie preferencií a spokojnosti občanov. Prioritne

však participujúca a angažovaná verejnosť potrebuje adekvátne množstvo a kvalitu informácii o minulej, aktuálnej a plánovanej činnosti samotnej verejnej správy.

1.1 Otvorenosť ako jeden z kľúčových princípov verejnej správy

Činnosť organizácií verejnej správy možno charakterizovať viacerými ideálmi, ktorých naplnenie by z pozície jednotlivých vlád demokratických štátov malo byť podporené prijímaním adekvátnych rozhodnutí a opatrení. V kontexte skúmanej problematiky možno za kľúčovú považovať kvalitu, ktorou je otvorenosť. Ako poznamenáva B. Bugaric (2004) tak princíp otvorenosti má vo verejnej správe dva základné komponenty, ktorými sú právo prístupu verejnosti k dokumentom verejnej správy pri súčasnom umožnení a akceptovaní rôznych foriem participácie verejnosti na rozhodovacom procese verejnej správy.

Súčasne však nemožno otvorenosť vnímať ako osamotený princíp. V spojitosti s transparentnosťou je otvorenosť kľúčová predovšetkým v dvoch kontextoch, 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 pôsobiacich vo verejnej správe (Kovač, 2016). Okrem iného je teda otvorenosť dôležité vnímať ako jednu z etických kvalít verejnej správy.

Otvorenosť je dôležitá v kontexte informácií, ktoré verejná správa poskytuje a zdieľa s verejnosťou. Verejná správa by totiž práve aktívnou prezentáciou širokého spektra informácií mala zdieľať informácie o svojej činnosti (Erkkilä, 2012). Vzhľadom na kombináciu benefitov e-governmentu, sociálnych médií, webových a mobilných technológií je v spojitosti s transparentnosťou iniciatív verejnej správy a záujmom občanov po otvorenej správe veci verejných možné identifikovať príležitosť, ktorú možno charakterizovať zlepšeniami v kontexte otvorenosti, transparentnosti, efektívnosti a hospodárnosti verejnej správy (Bertot, Jaeger, Grimes, 2010). V načrtnutom zmysle tiež možno súhlasiť s I. Mergel (2013), že informačné technológie zvyšujú transparentnosť, medziorganizačnú a vnútroorganizačnú spoluprácu a umožňujú implementáciu nových foriem participácie a angažovanosti verejnosti. Súčasne máme za to, že využívanie informačných technológií možno charakterizovať potenciálom prínosu vzájomne prospešných výhod pre verejnosť aj verejnú správu. V kombinácii s otvorenosťou je z pohľadu organizácií verejnej správy v tomto zmysle dôležité poskytovať verejnosti relevantné informácie v adekvátnej kvalite a kvantite, pretože bez týchto informácií je participácia a angažovanosť verejnosti do veľkej miery sťažená.

1.2 Nové výzvy verejnej správy v kontexte poskytovania informácií

Výzvy súvisiace s doposiaľ naznačenými skutočnosťami sú diskutované nie len odborníkmi, ale aj samotnými volenými zástupcami. Verejná správa a jej predstavitelia totiž môžu v kontexte účasti verejnosti na správe veci verejných zaujať v zásade dve alternatívne postoje, a teda môžu sa zachovať pasívne alebo sa môžu snažiť vytvoriť pre verejnosť čo najlepšie podmienky (Alman, 2018). Významnú úlohu v tomto zmysle môžu zohrať vymoženosti súčasnej spoločnosti. Informačné a digitálne technológie môžu napomôcť

priblížiť sa ideálu masívnej participácie pri tvorbe politiky a v politických procesoch, ale zároveň môžu zvýšiť efektívnosť rozhodovacieho procesu vo verejnej správe (Džatková, 2017). Vlády v demokratických spoločnostiach majú záujem zvýšiť participáciu a angažovanosť verejnosti práve využívaním informačných technológií. Využívanie informačných technológií pri poskytovaní a získavaní informácií preto možno identifikovať na všetkých úrovniach spravovania spoločnosti.

Vzhľadom na historickú postupnosť využívania informačných technológií sú už viac ako desaťročie bežne využívané oficiálne internetové stránky miest, v rámci ktorých sú verejnosti poskytované informácie o činnosti samospráv. Informačné technológie a transformácia participácie a angažovanosti verejnosti sú však tiež veľmi často diskutované v ich vzájomných súvislostiach voči sociálnym sieťam. S odvolaním sa na myšlienku J. Bourgon (2011) totiž sociálne siete disponujú potenciálom prepájať ľudí za účelom dosiahnutia nejakého cieľa a mobilizujú verejnosť. Sociálne siete by mali byť vnímané ako nástroj, ktorý pomáha verejnej správe slúžiť občanom efektívnejšie, umožňuje im vyjadriť svoj postoj a pomáha organizáciám redukovať administratívne náklady (Khan, 2017). Ďalšia výhoda informačných technológií a sociálnych médií je spojená s fundamentálnym základom skúmanej problematiky. Informačné technológie a sociálne média totiž môžu byť využité za účelom podpory participácie, debát a rokovaní, ale aj posilnení spolupráce (Brainard, 2016).

Výkon správy veci verejných však musí byť založený na demokratických princípoch. V tomto zmysle by každá aktivita verejnej správy mala byť v súlade s týmito princípmi a poskytovanie a získavanie informácií cez informačné technológie a sociálne siete nesmie byť výnimkou. Možno len súhlasiť s názorom Ch. Poupa (2012) o tom, že aj tieto procedúry a postupy musia spĺňať určité minimálne štandardy na rovnosť príležitostí a participáciu pre všetkých členov spoločnosti, ktorí sú relevantní pre diskusiu o konkrétnom probléme alebo rozhodovaní v konkrétnej veci.

2 POSKYTOVANIE INFORMÁCIÍ KRAJSKÝMI MESTAMI

Poskytovanie informácií za pomoci využitia informačných technológií už v súčasnosti nie je z pohľadu verejnej správy výnimočným alebo ojedinelým javom. Jednotky územnej samosprávy, reprezentujúce najflexibilnejšiu časť verejnej správy, dokážu v relatívne krátkom časovom horizonte reflektovať požiadavky verejnosti a aktuálne spoločenské trendy. Práve preto už niekoľko rokov neinformujú verejnosť len prostredníctvom oficiálnych internetových stránok, ale aj za pomoci sociálnych sietí. Z tohto dôvodu bude pozornosť nasledujúcej časti textu zameraná na poskytovanie informácií prostredníctvom oficiálnych web stránok a oficiálnych profilov na sociálnych sieťach Facebook, Instagram, Twitter a YouTube.

2.1 Poskytovanie informácií prostredníctvom oficiálnej web stránky

Poskytovanie informácií zo strany verejnej správy prostredníctvom oficiálnych web stránok je v podstate už tradičným spôsobom komunikovania organizácií verenej správy s verejnosťou. Z hľadiska poskytovania všeobecných informácií bola pozornosť zameraná na poskytovanie informácií cez aktuality respektíve oznamy zobrazujúce sa pri načítaní samotnej

oficiálnej stránky mesta. Údaje boli dostupné počas všetkých rokov sledovaného obdobia, pretože skúmané mestá mali oficiálne web stránky zriadené dávnejšie. Počet príspevkov v aktualitách prostredníctvom oficiálnych web stránok obsahuje nasledujúca tabuľka.

Tabuľka 1: Poskytovanie informácii na web stránkach

	Rok	***BB***	***BA***	***KE***	***NT***	***PO***	***TN***	***TT***	***ŽI***
Aktuality	2016	120	509	239	343	199	213	358	250
	2017	124	353	201	600	533	313	345	289
	2018	85	280	232	680	541	423	208	313
	Spolu	329	1 142	672	1623	1273	949	911	852

Zdroj: vlastné spracovanie na základe dostupných údajov

Informácie obsahujúce oznamy, respektíve aktuality sú ľahko dostupné a dohľadanie požadovaných informácií bolo v tomto zmysle bezproblémové. Vo väčšine z analyzovaných miest možno pozorovať nárast počtu aktualít počas sledovaného obdobia. V troch mestách možno navyše v priemere hovoriť o uverejnení viac ako jedného príspevku denne. V rámci polovici miest možno hovoriť o postupnom náraste počtu uverejňovaných informácií, ktoré boli zverejnené v rámci aktualít alebo oznamov. Na druhej strane možno v rámci Banskej Bystrice, Bratislavy a Trnavy hovoriť o jednoznačnom poklese počtu oznamov počas skúmaného obdobia. Pričom pri Košiciach možno vychádzajúc z dostupných údajov hovoriť o relatívne podobnom ročnom počte aktualít.

2.2 Poskytovanie informácií prostredníctvom sociálnych sietí

Druhou kľúčovou oblasťou poskytovania informácií verejnosti zo strany zvoleného súboru jednotiek územnej samosprávy, na ktorú je predkladaný text zameraný, je využívanie sociálnych sietí. Na rozdiel od oficiálnych web stránok nie sú údaje získané z oficiálnych profilov krajských miest úplné, pretože niektoré mestá nedisponovali oficiálnym účtom na zvolených sociálnych sieťach počas celého sledovaného obdobia. Počet príspevkov na vybraných sociálnych sieťach z pohľadu vybraného súboru miest obsahuje nasledujúca tabuľka.

Tabuľka 2: Poskytovanie informácií na sociálnych sieťach

	Rok	*BB*	*BA*	*KE*	*NT*	*PO*	*TN*	*TT*	*ŽI*
Facebook	2016	197	469	587	297	579	314	540	601
	2017	248	494	580	360	576	391	594	594
	2018	248	517	704	471	679	326	476	709
	Spolu	693	1480	1851	1128	1834	1031	1610	1904
Instagram	2016	*65	*97	-	-	-	-	*22	*93
	2017	150	189	-	-	-	*15	13	135
	2018	92	354	-	-	*105	40	12	470
	Spolu	307	640	-	-	105	55	47	698
Twitter	2016	-	-	6	-	-	*174	*181	-
	2017	-	-	-	-	-	375	140	-
	2018	-	-	-	-	-	245	23	-
	Spolu	-	-	6	-	-	794	344	-
YouTube	2016	4	-	108	-	-	2	8	26
	2017	6	-	114	-	84	63	13	33
	2018	2	-	335	4	48	42	8	31
	Spolu	12		557	4	132	107	29	90

* Údaj z dôvodu zriadenia profilu počas roka nereflektuje počet za celý rok
Zdroj: vlastné spracovanie na základe dostupných údajov

Najpoužívanejšou sociálnou sieťou súčasnosti je Facebook, ktorý je zároveň najviac využívaný aj všetkými krajskými mestami na Slovensku. Súčasne je potrebné dodať, že jednotlivé mestá mali zriadené oficiálne Facebook stránky ešte pred sledovaným časovým obdobím, čiže možno objektívne zhodnotiť nárast alebo pokles v jednotlivých rokoch. V šiestich mestách možno identifikovať trend reprezentujúci nárast pridaných príspevkov počas sledovaného obdobia, pričom spravidla ide zhruba o 10% až 25% nárast. Sumárne však pri pohľade na celkový počet príspevkov za sledované obdobie existujú medzi analyzovanými oficiálnymi Facebook stránkami značné odlišnosti. Rozdiel medzi najaktívnejšími mestami (Košice, Prešov a Žilina) a mestom s najmenším počtom príspevkov (Banská Bystrica) je takmer trojnásobný. Možno konštatovať, že s výnimkou dvoch miest, ktoré nedosahujú

priemernú hodnotu jedného príspevku na deň, šesť z ôsmich miest zdieľalo v priemere aspoň jeden príspevok za deň. V poslednom roku sledovaného obdobia sa pri troch mestách (Košice, Prešov, Žilina) táto hodnota približuje hodnote dvoch príspevkov za deň.

Vychádzajúc z dostupných údajov možno povedať, že druhou najčastejšie využívanou sociálnou sieťou je Instagram. Je však potrebné poznamenať, že viacero profilov na tejto sociálnej sieti vzniklo až počas sledovaného obdobia. Navyše, dve krajské mestá doposiaľ nemajú vytvorené svoje oficiálne profily. Pri dvoch z troch miest (Bratislava a Žilina), ktoré zaznamenali nárast môžeme jednoznačne povedať, že počet príspevkov v treťom roku oproti prvému roku sledovaného obdobia vzrástol takmer trojnásobne, respektíve štvornásobne. Obdobne Trenčín vykazuje nárast príspevkov, avšak oficiálny profil má zriadený len posledné dva roky sledovaného obdobia. Oficiálny profil mesta Banská Bystrica vykazuje rozporuplné hodnoty, pretože kým v druhom roku možno identifikovať viac ako dvojnásobný nárast príspevkov, tak v poslednom roku sledovaného obdobia je počet príspevkov nižší o viac než tretinu oproti druhému roku sledovaného obdobia. Súčasne je potrebné spomenúť, že z pohľadu analyzovaných miest mesto Trnava vykazuje klesajúci trend počas celého obdobia, aj keď vzhľadom na počet príspevkov nemožno povedať, že mesto venovalo zverejňovaniu informácií na Instagrame potrebnú pozornosť.

Najmenej využívanou sociálnou sieťou je z pohľadu zvoleného súboru krajských miest Twitter. Oficiálny profil na tejto sociálnej sieti majú zriadené 4 mestá. Avšak jedno mesto v sledovanom období nezverejnilo žiaden príspevok (Bratislava) a ďalšie mesto (Košice) zverejnilo iba šesť príspevkov v prvom roku sledovaného obdobia. O určitej nekonzistentnosti využívania sociálnej siete Twitter možno hovoriť aj v ďalších mestách s oficiálnym profilom. Kým v rámci oficiálneho profilu mesta Trenčín možno počas sledovaného obdobia hovoriť aj o náraste a poklese, mesto Trnava vykazuje výrazný pokles v rámci sledovaného obdobia.

Pozornosť bola zameraná aj na oficiálne kontá okresných miest na internetovej stránke YouTube, ktorú síce nemožno považovať za sociálnu sieť v pravom slova zmysle, ale napriek tomu určite nemá z pohľadu poskytovania informácií verejnosti zanedbateľnú úlohu. Sedem z ôsmich miest má zriadené svoje oficiálne konto. V troch mestách nedosahuje priemerná ročná hodnota príspevkov počas sledovaného obdobia hodnotu desať. Výnimkou sú Košice, ktoré v porovnaní s inými mestami využívajú YouTube oveľa častejšie ako ostatné krajské mestá. Pri pohľade na aktivitu krajských miest na YouTube nemožno hovoriť o jednoznačnom trende zvyšujúceho sa využívania.

3 POTENCIÁL SOCIÁLNYCH SIETÍ PRI POSKYTOVANÍ INFORMÁCIÍ VEREJNOSTI

Zverejňovanie informácií za pomoci informačných technológií predstavuje v súčasnosti neoddeliteľnú súčasť výkonu správy veci verejných. V zásade možno argumentovať, že akýkoľvek nástroj, prostredníctvom ktorého je možné poskytnúť verejnosti relevantné informácie v požadovanej kvalite dokáže prispieť k efektívnejšej participácii občanov a docieliť tak ich angažovanosť v rámci správy verejných záležitostí. Sumárne možno slovami J. V. Denhardt R. B. Denhardt (2015) dodať, že angažovanie verejnosti v súčasností nestojí na tradičných participačných mechanizmoch, ale je založené na

autentickom dialógu, v rámci ktorého je evidentné, že sa dostavujú pozitívne efekty na rozhodovací proces, občianstvo a vládnutie.

Vychádzajúc z vyššie uvedených údajov možno povedať, že jednou z dôležitých výziev súčasnej správy veci verejných je poskytovanie informácií verejnosti prostredníctvom sociálnych sietí. Pri porovnaní počtu príspevkov na oficiálnej webovej stránke a najpopulárnejšej sociálnej sieti súčasnosti možno vysloviť záver, že 5 z 8 slovenských krajských miest využíva častejšie práve Facebook. Povedané inak, informácie sú týmito samosprávami prezentované oveľa častejšie na sociálnej sieti, čo zároveň značí, že sú aj aktuálnejšie.

Súčasne možno poukázať na stúpajúci trend prezencie zvoleného súboru jednotiek územnej samosprávy na sociálnych sieťach, predovšetkým na Instagrame a YouTube. Možno teda hovoriť o stúpajúcom trende využívania sociálnych sietí. Na druhej strane, najmenej využívaná je v kontexte skúmaných samospráv sociálna sieť Twitter. Paralelne je však potrebné v kontexte využívania sociálnych sietí poukázať na určitú nekonzistentnosť pri zverejňovaní a poskytovaní informácií. Počas sledovaného obdobia možno totiž okrem trendu nárastu počtu príspevkov identifikovať aj pomerne výrazne výkyvy. Pri prakticky každodennom využívaní sociálnych sietí sa naskytá otázka existencie určitého plánu respektíve systematickejšieho prístupu k informovaniu verejnosti.

Súhrnne možno povedať, že vo všeobecnosti sa využívanie sociálnych sietí a ich dopadov na spoločnosť neustále zvyšuje, pričom nemožno hovoriť o tom, aby sa tento trend spomaľoval alebo zastavoval (Toscano, 2017). Máme teda za to, že sociálne siete majú v kontexte poskytovania informácií a otvorenosti verejnej správy v súčasnosti, ale aj v budúcich rokoch svoje opodstatnenie. Sociálne siete súčasne prinášajú interaktivitu, ktorá odlišuje ich používanie od tradičných web stránok, a práve preto môžu tieto nové väzby prispieť k posilneniu angažovanosti a lojality rôznych užívateľov (Bregman, 2012). Na druhej strane však nemožno sociálne médiá vnímať ako ideálny prostriedok, ktorý rieši všetky problémy súvisiace s podieľaním sa verejnosti na správe veci verejných. Informačné technológie a sociálne média inherentne nemenia aktivity a efekty participácie, ale skôr ešte zvýrazňujú tradičné otázky, ako napríklad prístup k informáciám alebo miera a vplyv participantov na rozhodovací proces (Quick, Bryson, 2016). Sociálne médiá zároveň nie sú jedinou platformou na obojstrannú komunikáciu medzi verejnou správou a občanmi, ale napriek tomu je potrebné vnímať ich potenciál vytvoriť prostredie, kde sa občania cítia viac zapojení a súčasne zodpovední za svoje mesto (Hartmann, 2019).

Na záver je však potrebné spomenúť aj určité problémy, ktoré súvisia s využívaním sociálnych médií a informačných technológií pri poskytovaní informácií verejnosti. Predovšetkým je nevyhnutné poznamenať, že ide o málo preskúmanú problematiku. Napriek tomu, že je v podstate bežné, že sociálne siete sú využívané samosprávami, organizáciami verejnej správy, ale aj politikmi či politickými stranami, nemožno povedať, že k tejto problematike existuje zároveň adekvátne množstvo vedeckých a odborných článkov. V súvislosti s používaním sociálnych sietí verejnou správou sa totiž vyskytuje viacero otázok, ktoré je rozhodne potrebné preskúmať. Hodné ďalšieho výskumu sú predovšetkým aspekty, ako napríklad šírka oslovenej verejnosti, štruktúra poskytovaných informácií, charakter jednotlivých príspevkov, reakcia verejnosti na jednotlivé príspevky alebo váha vplyvu na

rozhodovací proces. Zároveň možno za podnetné považovať rozšírenie skúmaného súboru jednotiek územnej samosprávy a následné preskúmanie a overenie vyššie spomenutých trendov. Súčasne je potrebné mať na pamäti aj negatíva súvisiace s využívaním informačných technológií a sociálnych sietí v podobe ochrany alebo prípadného zneužitia informácií.

Nemožno však spochybniť skutočnosť, že spoločnosť a interakcie v nej prebiehajúce sú čoraz komplexnejšie a verejná správa musí v záujme dosiahnutia stanovených cieľov využívať čoraz sofistikovanejšie nástroje a mechanizmy. Celospoločenská situácia so sebou prináša potrebu vysporiadať sa s novými a inovatívnymi spôsobmi a s komplexnými výzvami života obyvateľov koncentrovaných v mestách (Ručinská, Fečko, 2018). Využívanie informačných technológií možno okrem iných prostriedkov považovať za efektívny nástroj, ktorý je využiteľný pri zosúlaďovaní pluralitných záujmov reflektujúcich potrebu verejnosti. Prioritne však angažovaná a participujúca verejnosť potrebuje dostatok informácií o samotnej správe veci verejných. Organizácie verejnej správy by preto mali poskytovať informácie spôsobom, ktorý je najvhodnejší pre samotného koncového užívateľa zverejňovaných informácií.

ZÁVER

Dopady používania informačných technológií sú jednou s kľúčových výziev pre súčasné demokratické spoločnosti 21. storočia. Príspevok sa pokúšal poukázať na potrebu informovania verejnosti v kontexte využívania informačných technológií, pričom prioritne bola pozornosť zameraná na využívanie sociálnych sietí a ich potenciál prispieť k skvalitneniu participácie a angažovanosti verejnosti v dôsledku zlepšenia prístupnosti k adekvátnemu množstvu a kvalite informácií.

Vychádzajúc z vyššie uvedeného a na základe získaných údajov možno skonštatovať, že skúmanie informovania verejnosti prostredníctvom najmodernejších vymožeností ponúkaných rozvojom informačných technológií má v kontexte poskytovania informácií a otvorenosti verejnej správy v súčasnosti, ale aj v budúcich rokoch svoje opodstatnenie.

POUŽITÁ LITERATÚRA

ALMAN, T. 2018. Spoluúčasť obyvateľov obce a verejnosti na rozhodovaní obecného zastupiteľstva. In: *Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom štáte: Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Košice: ŠafárikPress, 2018, s. 212-219. ISBN 978-80-8152-700-5.

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

BERTOT, J. C. – JAEGER, P. T. – GRIMES, J. M. 2010. Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. In: *Government Information Quarterly*. roč. 27, č. 3, 2010, s. 264-271. ISSN 0740-624X.

BOURGON, J. 2011. *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century*. Kingston: Queen's Policy Studies, 2011, 430 s. ISBN 978-1-55339-312-2.

BRAGMAN, S. 2012. *Uses of Social Media in Public Transportation: A Synthesis of Transit Practice*. Washinghton: Transportation Research Board. Available from: https://www.nap.edu/login.php?record_ id=14666&page=https%3A%2F%2Fwww.nap.edu%2Fdownload%2F14666 [accessed Apr 20 2019].

BRAINARD, L. A. 2016. Fostering Engagement Through Social Media? The Case of the Washinghton DC, Metropolitan Police Department. In: ZAVATTARO, S. M. – BRYER, T. A. *Social Media for Government: Theory and Practice*. New York: Routhedge, 2016, s. 117-134. ISBN 978-1-4987-0456-4.

BUGARIC, B. 2004. Openness and transparency in public administration: challenges for public law. In: *Wisconsin International Law Journal*. roč. 22, č. 3, 2004. s. 483-521. ISSN 0743-7951.

DENHARDT, J. V. – DENHARDT, R. B. 2015. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: Routhedge, 2015, 272 s. ISBN 978-1-138-89125-8.

DŽATKOVÁ, V. 2017. E-participation in the Decision-Making Process in Post-Communist Countries. In: *Rocznik Administracji Publicznej*. roč. 3, 2017, s. 156 – 165. ISSN 2449-7800.

ERKKILÄ, T. 2012. *Government Transparency: Impacts and Unintended Consequences*. London: Palgrave Macmillan, 2012, 279 s. ISBN 978-0-230-30005-7.

HARTMANN, S. 2019. Citizen Relationship Management for Civic Participation: How Smart Cities use to Involve Citizens. In: BOLÍVAR, M. P. R. – ALCAIDE-MUÑOZ, L. *E-Participation in Smart Cities: Technologies and Models of Governance for Citizen Engagement*. Cam: Springer International Publishing, 2019, s. 59-77. ISBN 978-3-319-89473-7.

HORVÁTH, P. – MACHYNIAK, J. 2017. Politologické poznámky k inštitútu referenda v podmienkach Slovenskej republiky. In: *Verejná správa a spoločnosť*. roč. 18, č. 2, s. 33-47. ISSN 1335-7182.

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, G. F. 2017. *Social Media for Government: A Practical Guide to Understanding, Implementing, and Managing Social Media Tools in the Public Sphere*. Singapore: Springer, 2017, 184 s. ISBN 978-981-10-2940-0.

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.

MERGEL, I. 2013. *Social Media in the Public Sector: A Guide to Participation, Collaboration and Transparency in the Networked World*. San Francisco: Jossey-Bass, 320 s. ISBN 978-1-118-22424-3.

PETERS, B. G. – PIERE, J. 2018. *The Next Public Administration: Debates and Dilemmas*. London: SAGE Publications Ltd, 2018, 192 s. ISBN 978-1-4462-5283-3.

POUPA, CH. 2012. Social Networks and e-Voting: A New Impulse for Democracy? In: SNELLEN, I. – THAENS, M. – Van de DONK, W. *Public Administration in the Information Age: Revisited*. Amsterdam: IOS Press BV, 2012, s. 81-92. ISBN 978-1-61499-136-6.

QUICK, K. S. – BRYSON, J. M. 2016. Theories of public participation in governance. In: ANSELL, CH. – TORFING, J. *Handbook on Theories of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016, s. 158-169. ISBN 978-1-78254-849-2.

RUČINSKÁ, S. – FEČKO, M. 2018. Využívanie inovácií pre Smart Cities. In: *Transfer inovácií*. roč. 20, č. 2, 2018, s. 81 – 84. ISSN 1337-7094.

TOSCANO, J. P. 2017. Social Media and Public Participation: Opportunities, Barriers and a New Framework. In: ADRIA, M. – MAO. Y. *Handbook of Research on Citizen Engagement and Public Participation in the Era of New Media*. Hershey: IGI Global, 2017, s. 73-89. ISBN 978-1-522-51082-6.

PREZIDENTSKÉ VOĽBY A ČESKÁ REPUBLIKA[45]

Mgr. Petra Hirtlová, PhD.[46]

Abstract

The 2019 presidential elections in Slovakia were in the center of interest not only for Slovak but also for many Czech citizens. For the first time since the split of Czechoslovakia in 1992, two main candidates were looked for support in Prague, from the people they considered a model of their possible presidential work. Later elected President Zuzana Čaputová was supported by a former Czech presidential candidate, former Foreign Minister Karel Schwarzenberg, her failed counter-candidate, Maroš Šefčovič by the current Czech President Miloš Zeman. Comments and support for some of the candidates appeared in the Czech Republic every day in the pre-election period and the Czech Republic's citizens could gain a deeper insight into what was happening in Slovakia. Czech scientists and philosophers, not only political actors, also expressed their opinion on the candidates. With the result of the elections, they have connected many personalities and expressions of hope for the Czech Republic, or worries about further developments in the European Union.

KEY WORDS: *election, president, Slovakia, Czech Republic, rating.*

ÚVOD

Voľby prezidenta Slovenskej republiky sú každých päť rokov, popri voľbách do Národnej Rady Slovenskej republiky, najvýznamnejšou slovenskou vnútropolitickou udalosťou. Záujem o priamu voľbu hlavy štátu je logický – prezident je najviditeľnejšou politickou osobnosťou krajiny, je hlavou štátu, a i keď nemá v slovenskom politickom systéme tak výrazné právomoci ako v systéme prezidentskom, jeho rozhodnutia sú pod neustálou kontrolou verejnosti. Agentúry pre výskum verejnej mienky navyše signalizovali, že v roku 2019 bola o výbere svojho kandidáta rozhodnutá už niekoľko týždňov pred hlasovaním väčšina voličov. (AKO.sk, 2019)

Slovensko je súčasťou štruktúr Európskej únie. Je preto prirodzené, že sa politici, spriaznení ideologickým názorom alebo inou postojovou či hodnotovou väzbou navzájom podporujú, a to i naprieč hranicami jednotlivých štátov. V EÚ je tento systém podpory úplne bežný, a to i v krajinách tzv. Vyšehradskej skupiny. Avšak v tohtoročných slovenských prezidentských voľbách sme zaznamenali zaujímavý jav – obaja kandidáti, ktorí postúpili do druhého kola, sa verejne a demonštratívne prihlásili k podpore zo strany českých politikov. Od rozdelenia Československa (k tomuto procesu viď (SRB-VESELÝ, 2004) šlo o úplne prvé

[45] Text príspevku vznikol ako súčasť projektu ARC – VŠPSV Proměny demokratických politických systémů
[46] Academia Rerum Civilium – Vysoká škola politických a společenských věd, Barborská 52, 284 01 Kutná Hora, Česká republika. Email: hirtlova@vspsv.cz

takto prezentované vyjadrenie podpory, o ktorú požiadali samotní slovenskí kandidáti na funkciu hlavy štátu. V texte sa zaoberám vzťahom slovenských prezidentských volieb a Českej republiky, predovšetkým potom podporou zo strany úradujúceho českého prezidenta a finalistu z prvých českých priamych prezidentských volieb v roku 2013.

Voľby prezidenta SR sa konali v dňoch 16. 3. 2019 (1. kolo) a 30. 3. 2019 (2. kolo). V prvom kole sa o priazeň voličov uchádzalo celkovo 13 kandidátov, do kola druhého potom postúpili Zuzana Čaputová a Maroš Šefčovič. (Ministerstvo vnútra.sk, 2019)

Pri písaní textu som využila analytické metódy, pracovala som s dostupnou odbornou literatúrou a predovšetkým s prameňmi, odkazujúcimi na udalosti, ktoré sú predmetom tohto textu. Na niektorých miestach využívam porovnávacie metódy.

1 VÝCHODZIA SITUÁCIA

Československý politický systém bol pred rozdelením federácie založený na parlamentnom modele politického systému. Oba nástupnícke štáty tento model prevzali a naďalej je takto definovaný i v oboch ústavných listinách ČR a SR. Prezidenta volili oba štáty nepriamo, parlamentom, avšak vzhľadom k okolnostiam došlo postupne na oboch stranách hranice bývalého Československa k ústavným zmenám, ktoré zaviedli priamu voľbu prezidenta. Na Slovensku sa po prvý raz volil prezident občanmi už pred dvadsiatimi rokmi, v roku 1999, v Čechách potom až v roku 2013. Dôvody pre zmeny spôsobu voľby hlavy štátu boli síce rôzne, ale v oboch štátoch šlo o vyjadrenie aktuálnej politickej vôle, či potreby, nie o dôsledne premyslené ústavné zmeny.

Po rozdelení Československa panovali medzi oboma politickými reprezentáciami korektné vzťahy, ale doznievali ešte i dôsledky rozdelenia štátu. V oboch krajinách však od roku 1993 dochádza k porovnávaniu politického vývoja, aktuálnej politickej situácie i udalostí, so susedným štátom. Pre Čechov sú Slováci stále najbližším národom (Idnes.cz, 2014, 3), toto platí i opačne. Je to logické, a to v dôsledku historického, kultúrneho a jazykového vývoja, ktorý je v Európe unikátny. Preto i vyjadrenie podpory od českých politikov, a opačne, slovenskými politikmi vyjadrená podpora českým kolegom, môže mať u voličov pozitívny (ale i negatívny) dopad.

2 KANDIDÁTI NA PREZIDENTA SR A ČESKÁ PODPORA

Obaja kandidáti, ktorí postúpili v prezidentských voľbách v roku 2019 do druhého kola, získali priamu podporu českých politikov. Túto podporu sami iniciovali a českých politikov navštívili v ich domácom prostredí.

2.1 Zuzana Čaputová

Kandidátka na hlavu štátu a následne zvolená prvá slovenská prezidentka Zuzana Čaputová sa v Českej republike obrátila pre podporu na Karla Schwarzenberga, finálového kandidáta z historicky prvej českej priamej prezidentskej voľby. Bývalý minister zahraničných vecí a bývalý predseda politickej strany TOP 09 podporil Zuzanu Čaputovú

celkom jednoznačne: *„Myslím, že už dozrál čas, aby byla zvolena žena. Ženy mají přece jen trošku lepší, pozitivnější myšlení. Kdyby byla na Slovensku zvolená prezidentka, tak by to byla změna nejen pro Slovensko, ale zároveň i pro celou střední Evropu.“* (Forum24.cz, 2019) Zuzana Čaputová s Karlem Schwarzenbergem natočili spoločné video, návšteva sa odohrala v pražskej nemocnici, kde sa bývalý minister zahraničných vecí zotavoval po operácii srdca. Krátko po voľbách navštívila už novo zvolená slovenská prezidentka Karla Schwarzenberga ešte raz (10. 4. 2019), ale tentokrát zo stretnutia nevzišiel žiadny mediálny výstup. Zrejme sa jednalo o osobné poďakovanie za podporu.

Vďaka spolupráci s Karlom Schwarzenbergom podporil Zuzanu Čaputovú i katolícky kňaz a filozof Tomáš Halík. Ku svojej podpore a požehnaniu, ktoré kandidátke udelil, pre internetový časopis Neviditelný pes povedal: *„Z několika důvodů. Za prvé: mám rád Slovensko a záleží mi na jeho dobré budoucnosti a záleží mi na vítězství demokracie nad populismem v postkomunistických zemích. Souhlasím s nejzkušenějším českým politikem Karlem Schwarzenbergem, že Zuzana Čaputová představuje velkou naději nejen pro Slovensko, pro mobilizaci jeho morálních sil a jeho pověst v zahraničí, ale také pro celou střední Evropu. Mohl by to být začátek konce nebezpečných orbánovských pokusů o „neliberální demokracii“ (rozuměj: autoritativní nedemokratický stát). Za druhé: Cítím zodpovědnost za věrohodnost křesťanství a čest katolické církve. Proto jsem se přijel paní Čaputové omluvit za hloupé a agresivní útoky na její adresu z jistých katolických kruhů. Budoucí prezidentka SR by měla vědět, že hlasy několika klerikálních omezenců nejsou jediným hlasem církve. Prosili mne o to i mnozí slovenští katoličtí studenti v Praze, abych jí vyřídil, že se stydí za představitele církve, kteří takto vystupují.“* (Neviditlený pes.cz 2019)

2.2 Maroš Šefčovič

Druhý finalista, eurokomisár Maroš Šefčovič, sa 24. 3. 2019 stretol v letnom sídle českých prezidentov, na zámku v Lánoch, s českým prezidentom Milošom Zemanom. Ten však podporu kandidátovi strany SMER – SD vyjadril ešte pred osobným stretnutím, keď Miloš Zeman konštatoval: *„Zamlouvá se mně každý, kdo se zabýval politikou, protože politika je řemeslo, které se člověk má naučit. Ten, kdo se politikou nikdy nezabýval, se mně nemůže zamlouvat.“* (EuroZprávy.cz, 2019) Po všeobecnom konštatovaní zároveň podporil priamo Maroša Šefčoviča s odkazom na jeho pôsobenie v politike: *„Šefčoviče znám velmi, velmi dlouho, myslím si, že jeho zkušenosti s energetikou z Evropské komise jsou vynikající.“* (EuroZprávy.cz, 2019)

Počas stretnutia sa obaja bavili nie len o prezidentských voľbách na Slovensku, ale taktiež i o celoeurópskych témach. Po stretnutí o rozhovore vydal prehlásenie len Maroš Šefčovič: *„Musím ocenit, že jsme velmi rychle našli průnik v sociálních tématech, která jsou pro slovenskou společnost velmi důležitá – starost o seniory i o mladé rodiny. Z toho setkání jsem vycítil jasnou podporu pana prezidenta Zemana pro moji kandidaturu.“* (IRozhlas.cz, 2019, 2)

Stretnutie s Milošom Zemanom sa nieslo v priateľskom duchu, Miloš Zeman ako bývalý predseda sociálnej demokracie už skôr podporoval kandidátov strany SMER – SD a urobil to tak i pri tejto príležitosti. Poďakovanie za podporu vyjadril i sám Šefčovič: *„Chci říct, že si velmi vážím jeho podpory v tomto prezidentském souboji a jeho přání, abychom dopadli v naší volební kampani co nejlépe, abych získal co nejvíc hlasů.“* (IRozhlas.cz, 2019, 2)

Novinári po stretnutí, i po skončení prezidentských volieb konštatovali, že Miloš Zeman sa už po druhý raz pri vyjadrení podpory v prezidentských voľbách v susednom štáte zaangažoval v prospech porazeného. Už v roku 2016 podporil jednoznačne v rakúskych prezidentských voľbách neúspešného kandidáta FPÖ Norberta Hofera.

3 SLOVENSKÉ PREZIDENTSKÉ VOĽBY A ICH ODRAZ V ČESKEJ REPUBLIKE

Podpora, ktorú kandidáti na slovenského prezidenta dostali od českých ústavných činiteľov a jej široká medializácia, vzbudila neobvyklý záujem o voľby slovenskej hlavy štátu i v Českej republike. Priaznivci Miloša Zemana podporovali Maroša Šefčoviča, priaznivci Karla Schwarzenberga potom zase Zuzanu Čaputovú. Predseda parlamentného hnutia STAN Petr Gazdík uchopil kandidatúru Zuzany Čaputovej ako paralelu s českým prostredím a vo svojom prehlásení uviedol: *„Věříme v její úspěch, a při pohledu na Pražský hrad tak trochu tiše závidíme. Jsme přesvědčeni, že bude pro Slovensko dobrou volbou. Zuzana Čaputová ovšem není nadějí pouze pro současné Slovensko, ale je především nadějí pro budoucnost demokracie v celém středoevropském prostoru. Pevně věříme, že se zde objeví více kandidátů liberálního a demokratického smýšlení a že budou úspěšní stejně tak, jako bude úspěšná Zuzana Čaputová. Držíme palce Slovákům. Držíme palce Zuzaně Čaputové.“* (Starostové a nezávislí.cz, 2019)

Podporu získala Zuzana Čaputová aj u českých homosexuálov. Vďaka svojmu tolerantnému prístupu k zrovnoprávnení všetkých kategórií obyvateľov bez ohľadu na sexuálnu orientáciu, sa dostala do stredu pozornosti napríklad gay časopisu Lui. Ten o nej a o slovenských voľbách napísal: *„Slovensko rozhodně umí překvapit. Země, kde má církev stále velký vliv, kde v parlamentu usedli radikální Kotlebovci, kteří brojí proti veškerým západním „trendům“, a také země, kde se lesby a gayové navzdory veškerým snahám nedopracovali ani k registrovanému partnerství (a o rodičovství by si mohli – stejně jako u nás – nechat leda zdát), vyslala do prezidentských voleb někoho, kdo je ztělesním pravého opaku výše popsaných „hodnot“. Zuzana Čaputová má přitom reálnou šanci uspět, je ovšem otázka, zda jí bude přáno….Kromě toho, že veřejně podpořila myšlenku přijetí institutu registrovaného partnerství, vyjádřila se také souhlasně k možnosti, aby stejnopohlavní páry mohly společně vychovávat děti např. z dětských domovů a tvořit tak rodinu. „Považujem za najlepšie, keď dieťa vyrastá s matkou a otcom, ak to však nie je možné a musí byť vychovávané v ústavnej starostlivosti, je lepšie, ak by bolo v spoločnosti dvoch milujúcich ľudí, hoci rovnakého pohlavia,“ odpověděla Čaputová na otázku, co si myslí o adopcích dětí z dětských domovů lesbami a gayi.“* (LUI.cz, 2019)

Naopak kriticky, sa ku kandidatúre Zuzany Čaputovej postavili českí konzervatívci z radov katolíckej cirkvi. V internetovom časopise Protiproud uverejnili autori kritiku Tomáša Halíka za jeho podporu tejto kandidátke. *„Tento týden přišel do relace Štefana Hríba podpořit Zuzanu Čaputovou. Prosím, už se po její bok postavil biskup, proč ne pražský kněz. Spojení liberalismu s některými kněžími je novodobý (nejen) slovenský kolorit, cosi to vypovídá o některých dnešních katolících, cosi o všech zdejších liberálech….Nuže, pokud se někdo nazve křesťanem, ještě neznamená, že jím i je. Podobně nebudeme považovat Žirinovského za liberála, nemusíme ani Kotlebu s Harabinem a Šefčovičem považovat za křesťanské*

kandidáty. Máme s tím zkušenosti i citáty z Bible, viďte. A ta francouzská světice, Panna Orleánská, také něco konkrétně reprezentuje, historicky i nábožensky. Svět paní Zuzany, Halíkem vybájeného erotického, emotivního a moderního Slovenska, to zrovna není." (Protiproud.cz, 2019) Ďalej je prof. Halíkovi vytýkaná jeho údajná dezinterpretácia citátov pápežov či konzervatívnych mysliteľov.

Týždenník Respekt uviedol začiatkom marca 2019 rozhovor so šéfredaktorom Denníka N o prezidentskej voľbe s titulkom: *„Zuzana Čaputová pobláznila Slovensko jako nikdo předtím."* (Respekt.cz, 2019) Komentáre ďalších médií skôr mali za cieľ priblížiť českej verejnosti Zuzanu Čaputovú, ktorá bola pre výraznú časť českého obyvateľstva neznámou osobnosťou.

Maroš Šefčovič bol naopak osobnosťou o čosi známejšou, ktorú podporili napríklad českí sociálni demokrati. Ich predseda a podpredseda vlády, minister vnútra Jan Hamáček prijal eurokomisára Šefčoviča v rovnaký deň, kedy tento navštívil českého prezidenta Zemana. Svojho slovenského kolegu podporil s tým, že je to skúsený politik, teda podobne, ako prezident Miloš Zeman. Po voľbách oficiálne komentoval výsledky hlasovania i český minister zahraničných vecí Tomáš Petříček, pričom sa nevyhol otázke, prečo českí sociálni demokrati podporili práve neúspešného kandidáta Šefčoviča: *„Pan Šefčovič kandidoval za Smer-sociální demokracii, je to naše sesterská strana. Samozřejmě máme k sociálním demokratům na Slovensku velmi blízko, což se odráží také i v naší v úzké spolupráci na vládní úrovni, takže jsem vnímal pana Šefčoviče jako garanci proevropského směřování Slovenska. To, co pro mě je důležité, je, že se kampaň vedla klidně, slušně, že se politika dá dělat tímto stylem, což je velmi pozitivní."* (IRozhlas, 2019, 1)

Český politológ a komentátor Petr Just uviedol svoj komentár pred prvým kolom prezidentských volieb ako súboj medzi kométou a pragmatikom. Ako favorita označil Maroša Šefčoviča, lebo *„kromě podpory nejsilnější strany si Šefčovič do voleb nese ještě další výhodu – dosavadní diplomatickou kariéru a vysoký post v Evropské unii. Oba výše zmíněné faktory z něj činí jednoho z favoritů hlasování."* (iDNES.cz, 2019, 2) Upozornil však českých čitateľov na nevypočítateľnosť slovenského hlasovania, kedy sa už niekoľkokrát stalo, že favorit volieb pri hlasovaní neuspel. V tejto súvislosti uviedol príklad Eduarda Kukana z roku 2004. To, že časť českej verejnosti bedlivo sledovala prezidentský súboj, komentoval v Denících Bohemia i bývalý český spravodajca na Slovensku Luboš Palata. 23. marca, teda ešte pred finále volieb, napísal v komentári, že „*i proto se tato polovina Čechů znovu dívá s nadějí na východ, kde vše vypadá, že prezidentkou bude krásná, milá a moudrá žena Zuzana Čaputová. Moc platné tady v Česku nám to nebude, ale zase budeme moci při pohledu na východ snít. Třeba o tom, jaké by to bylo, kdyby jsme se znovu spojili do jednoho státu. Sice by nám při systému vaše prezidentka, náš premiér zase jednou vládli Slováci. Ale třeba by nám to tentokrát zas až tak moc nevadilo."* (Deník.cz, 2019)

4 EFEKT PODPORY

Vzhľadom na to, že nepoznáme presné dáta, ako sa vyvíjala voličská podpora jednotlivých prezidentských kandidátov v súvislosti s vyjadrením českých politikov či ďalších osobností, môžeme o vplyve zásahov zo susedného štátu zatiaľ len špekulovať.

Je otázkou, či podpora vo voľbách, ktorú kandidátovi poskytne zahraničný politik, je relevantná. V prípade Slovenskej republiky je treba si položiť otázku, či je relevantná podpora práve od českých politikov. Zaujímavou sa v predvolebnej kampani ukázala byť snaha oboch postupujúcich finalistov do druhého kola prezidentských volieb, získať podporu toho kandidáta, ktorého považoval za svoj politicky hodnotový vzor. Maroš Šefčovič zvolil logicky bývalého sociálneho demokrata a prezidenta Českej republiky, ktorý ho podporoval od samotného začiatku. Zuzana Čaputová si zasa vybrala kandidáta z roku 2013, ktorý postúpil do druhého kola proti víťaznému Milošovi Zemanovi, Karla Schwarzenberga. Jej snaha vyzdvihnúť tohto muža šla až tak ďaleko, že o exministrovi zahraničia hovorí ako o kniežati Karlovi Schwarzenbergovi. Nie je isté, či tým chcela získať i hlasy konzervatívnych slovenských voličov, prípadne tradicionalistov, nakoľko toto oslovenie odporuje zákonu z roku 1918. A zároveň nevieme, či Marošovi Šefčovičovi neublížila podpora Miloša Zemana, ktorý je známy svojou kritikou Vladimíra Mečiara a ironizovaním všetkých nacionalistických kampaní v rokoch 1990 – 1998, teda i tých, ktorých sa zúčastnili prípadní voliči eurokomisára Šefčoviča.Odborníci, sledujúci zasahovanie do kampaní zo zahraničia, zaznamenali stovky príkladov negatívnej kampane, vrátane tej zahraničnej, proti obom kandidátom. Paradoxne najviac kriticky vyzneli práve vyjadrenia z Českej republiky voči Zuzane Čaputovej, napríklad z úst predsedu strany SPD a podpredsedu Poslaneckej snemovne Parlamentu ČR Tomia Okamury. Ten označil podľa šetrenia analytikov GlobSec prezidentku za ešte horší príklad než je súčasný prezident SR Andrej Kiska preto, že Zuzana Čaputová reprezentuje všetko to, čo by mali Slováci odmietnuť. (iDNES, 2019, 3)

Čo však prekvapilo mnohých českých politológov a komentátorov, bola minimálna miera vplyvu slovenskej katolíckej cirkvi na výsledky volieb. V tomto ohľade stojí za zmienku už zmienená podpora Tomáša Halíka, ktorý sa postavil i proti slovenským katolíckym autoritám, napríklad arcibiskupovi Oroschovi. Na jeho adresu v súvislosti so Zuzanou Čaputovou dokonca prehlásil: *„Budou-li církev reprezentovat lidé jako arcibiskup Orosch, nikdo se nemůže divit, že přemýšliví a vzdělaní lidé, a zejména mládež, se k takové podobě církve obrátí zády, že se kostely začnou vyprazdňovat, a pokud církev nenabídne věrohodnější a kultivovanější alternativu, budou lidé hledat své vlastní cesty k Bohu. Z různých důvodů mnoho lidí – zejména, když se dnes ukázalo masové pokrytectví v kléru, že právě ti nejkonzervativnější ve skutečnosti žili dvojí život a provozovali právě to, co tak halasně odsuzovali - dnes opouští církev. Zajímavé je, že se většinou nestávají ateisty. Církev se nesmí vzdát odpovědnosti za tyto frustrované katolíky, musí jim umět nejprve naslouchat. Mám teď za sebou rozhovory s lidmi, kteří byli zneužíváni kněžími, a věřte, jsou to velmi těžké a bolestné zážitky.“* (Christnet.eu, 2019)

ZÁVER

Slovenské prezidentské voľby 2019 sa vyznačovali jedným novým prvkom. Obaja kandidáti, ktorí postúpili do druhého kola, vystupovali pre zachovanie Európskej únie, prihlásili sa ku všetkým záväzkom, ktoré má Slovensko v EÚ a ostro odmietli z EÚ vystúpiť. Podpora zo strany iných politikov Európskej únie sa tak po prvý raz stala prirodzenou súčasťou volebnej kampane na Slovensku.

Zhodnotiť, či takto vedená kampaň niekomu prospela alebo nie, je zložité. Osobne sa domnievam, že prirodzené vyjadrenie podpory, napríklad na základe zhodného ideologického zamerania alebo straníckej príslušnosti, nie je na závadu, ale jej účinok v kampani je sporný.

POUŽITÁ LITERATÚRA

SRB, V. – VESELÝ. T. 2004. *Rozdělení Československa. Nejvyšší představitelé HZDS a ODS v procese ČSFR: česko-slovenské spoluužívání v rokoch 1989 - 1993* Bratislava: Karpaty Infopress, 2004, 190 s. ISBN 80-968533-5-X.

AKO.sk*: Prieskum prezidentských preferencií - február 2019*. [online] [cit. 2019-14-06]. Dostupné na internete: < https://ako.sk/wp-content/uploads/2019/02/AKO_ISTOTAVOLEBNEHOROZHODNUTIAPREZIDENTI.pdf>

DENÍK.CZ: *Komentář Deníku: Slovenské zrcadlo českých poměrů.* [online] [cit. 2019-14-06]. Dostupné na internete: <https://www.denik.cz/komentare/komentar-deniku-slovenske-zrcadlo-ceskych-pomeru-20190323.html >.

EUROZPRÁVY.CZ: *Šefčovič je zkušený politik, řekl prezident Zeman*. *Čaputová se mu nezamlouvá.* [online] [cit. 2019-14-06]. Dostupné na internete: <https://eurozpravy.cz/domaci/politika/252023-sefcovic-je-zkuseny-politik-rekl-prezident-zeman-caputova-se-mu-nezamlouva/>.

FORUM24.CZ: *VIDEO Z NEMOCNICE: Zuzana Čaputová navštívila v nemocnici Karla Schwarzenberga*. [online] [cit. 2019-14-06]. Dostupné na internete: <https://forum24.cz/video-z-nemocnice-zuzana-caputova-navstivila-v-praze-karla-schwarzenberga/>.

CHRISTNET.EU: *Halík: Čaputové jsem se omluvil za útoky na její adresu z jistých katolických kruhů.* [online] [cit. 2019-14-06]. Dostupné na internete: <http://www.christnet.eu/clanky/6204/halik_caputove_jsem_se_omluvil_za_utoky_na_jeji_adresu_z_jistych_katolickych_kruhu.url>.

IDNES.CZ: *KOMENTÁŘ: Kometa versus pragmatik, Slovensko čekají nevyspytatelné volby.* [online] [cit. 2019-14-06]. Dostupné na internete: <https://www.idnes.cz/zpravy/zahranicni/komentar-prezidentske-volby-slovensko-zuzana-caputova-maros-sefcovic.A190311_093222_zahranicni_dtt>.

IDNES.CZ*: Nejhorší vztahy máme s Íránem, nejlepší se Slováky, myslí si Česi.* [online] [cit. 2019-14-06]. Dostupné na internete: <https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/hodnoceni-vztahu-mezi-ceskem-a-jinymi-zememi.A140124_172334_domaci_zt>.

IDNES.CZ: *Slovenské volby provázely dezinformace o Čaputové, šířili je proruské weby.* [online] [cit. 2019-14-06]. Dostupné na internete: <https://www.idnes.cz/zpravy/nato/globsec-caputova-harabin-dezinformace-rusko-kreml-safovic.A190430_183804_na_zpravy_inc>.

PUBLICY 2019

IROZHLAS.CZ: *Petříček: Vnímal jsem Šefčoviče jako garanci proevropského směrování Slovenska.* [online] [cit. 2019-14-06]. Dostupné na internete: <https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/tomas-petricek-zuzana-caputova-slovensko-volby_1903311141_pj>.

IROZHLAS.CZ: *Šefčovič na audienci u Zemana. Český prezident popřál kandidátovi hodně štěstí a ocenil jeho znalosti.* [online] [cit. 2019-14-06]. Dostupné na internete: <https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/maros-sefcovic-milos-zeman-slovenske-volby_1903241821_jak>.

LUI.cz*: Petříček: Zuzana Čaputová. Liberální fanatička, co podporuje homosexuální šílenství. CO má favoritka slovenských prezidentských voleb společného s Chuckem Norrisem?* [online] [cit. 2019-14-06]. Dostupné na internete: <https://www.lui.cz/lide-zivot/15435-liberalni-fanaticka-zastankyne-lgbt-lidi-i-migrantu-co-ma-favoritka-slovenskych-prezidentskych-voleb-spolecneho-s-chuckem-norrisem>.

MINV.SK: *Voľby prezidenta Slovenskej republiky.* [online] [cit. 2019-14-06]. Dostupné na internete: <https://www.minv.sk/?volby-prezidentsr>.

NEVIDITELNYPES.LIDOVKY.CZ*: Rozhovor: Občanská kandidátka a slovenští katolíci*. [online] [cit. 2019-14-06]. Dostupné na internete: <http://neviditelnypes.lidovky.cz/tiskni.aspx?r=p_zahranici&c=A190313_170908_p_zahranici_wag>.

PROTIPROUD.CZ: *Halík s obvyklou lehkostí nedouka: Čaputová je Johanka z Arku! Podlaha pod suterénem? Lhát i o papežích ů to už je umění. Arogance, faleš a ostuda kněžství. Vítězstvím antihodnot dějiny na Slovensku nekončí.* [online] [cit. 2019-14-06]. Dostupné na internete: <http://www.protiproud.cz/duchovni-svet/4326-halik-s-obvyklou-lehkosti-nedouka-caputova-je-johanka-z-arku-podlazi-pod-suterenem-lhat-i-o-papezich-to-uz-je-umeni-arogance-fales-a-ostuda-knezstvi-vitezstvim-antihodnot-na-slovensku-dejiny-nekonci.htm>.

RESPEKT.CZ: *Zuzana Čaputová Pobláznila Slovensko jako nikdo předtím.* [online] [cit. 2019-14-06]. Dostupné na internete: <https://www.respekt.cz/politika/zuzana-caputova-poblaznila-slovensko-jako-nikdo-predtim>.

STAROSTOVÉ A NEZÁVISLÍ.CZ: *STAN: Podporujeme Zuzanu Čaputovou ve slovenských prezidentských volbách.* [online] [cit. 2019-14-06]. Dostupné na internete: <https://www.starostove-nezavisli.cz/info-a-media/tiskove-zpravy/stan-podporujeme-zuzanu-caputovou-ve-slovenskych-prezidentskych-volbach>.

PREZIDENTSKÉ VOĽBY 2019 V SR V KONTEXTE VÝVOJA POLITICKEJ MAPY OD PREZIDENTSKÝCH VOLIEB V ROKU 2014

PhDr. Vladimír Kováčik, PhD.[47]

Abstract

The President of the Slovak Republic has been elected by citizens since 1999 in direct elections by secret ballot. The President's term of office is 5 years. The election of the President of the Slovak Republic in 2019 is thus the fifth direct election of the Slovak Head of State after the 1999, 2004, 2009 and 2014 elections. President-in-Office Andrej Kiska, who defeated Robert Fico in the 2014 elections, did not participate again in these elections. The first round of presidential elections was won by Zuzana Čaputová and in the second round she subsequently defeated Maroš Šefčovič with a margin of more than three hundred thousand votes. She was elected the fifth president of the Slovak Republic and historical first female president. The main objective of this paper is to analyze the results of the presidential election in 2019 on the context of the development of the political map since the last presidential elections in 2014, mainly from the regional aspect (Regions, districts) and in terms of election participation. We will analyze the results of the elections of the second round of the 2014 and 2019 presidential elections, as in both cases there were candidates from the opposite political spectrum.

KEY WORDS: *presidential elections, political map of the SR, electoral participation, direct presidential election, constituencies.*

ÚVOD

Forma vlády je dôležitou súčasťou formy štátu, ktorá predstavuje jej inštitucionálnu stránku. Prvoradý význam inštitucionálnej stránky formy vlády spočíva najmä vo forme štátu a metódach jej prevedenia. Forma štátu sa skladá z formy vlády, štátneho zriadenia a štátneho režimu, ktorý je vykonávateľom štátnej vôle. Patrí sem aj politický režim. Zároveň umožňuje občanom podieľať sa na vykonávaní štátnej moci, teda poukazuje na vzájomnú prepojenosť moci a suverenity ľudu (Posluch a Cibuľka, 2006).

Forma vlády je vyjadrením sústavy najvyšších orgánov štátu, podľa stupňa ich vplyvu na riadenie štátu. Na spôsob formy vlády vplýva viacero faktorov a to cez zvyky, tradície a ľudí, ktorí prezentujú štátnu moc. Závisí teda od spôsobu, akým sa tvorí výkonná moc, vzťahom zákonodarnej a výkonnej moci, jej vnútornej štruktúry a spôsobu voľby a právomoci predstaviteľa štátu (Horváth, 2000).

[47] Fakulta sociálnych vied Univerzita Sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava. Email:

Najvyšší ústavní činitelia na Slovensku sú prezident, predseda parlamentu a predseda vlády. Z uvedenej trojice ústavných činiteľov iba v prípade prezidenta si môžu občania svojho kandidáta zvoliť priamo prostredníctvom samostatných priamych volieb. Od vzniku samostatnej Slovenskej republiky (SR) v roku 1993 je ustanovená parlamentná forma vlády, ktorá je charakteristická klasickou deľbou moci, t.j. že najvyššia výkonná moc je realizovaná prostredníctvom vlády ako vrcholového orgánu exekutívy, zákonodarná moc je v rukách parlamentu, ktorý zároveň vykonáva kontrolu nad exekutívou a hlavou štátu je prezident. Forma vlády a postavenie prezidenta SR sa od začiatku existencie SR ako samostatného štátu stala témou politických diskusií (Horváth, 2005).

V rámci politického systému SR má prezident relatívne slabé kompetencie v porovnaní v parlamentom a vládou. Právomoci prezidenta jasne vymedzuje Ústava SR. Okrem toho, že je vrchným veliteľom ozbrojených síl a reprezentuje štát navonok aj dovnútra, má celý rad ceremoniálnych funkcií, menuje predsedu vlády po parlamentných voľbách, vymenúva a odvoláva členov vlády, môže udeliť milosť alebo amnestiu, vymenúva a odvoláva veľvyslancov, vymenúva ústavných sudcov, rektorov a vysokoškolských profesorov, podpisuje zákony schválené parlamentom, vyhlasuje referendum, vymenúva generálneho prokurátora atď. Skutočná sila postavenia prezidenta v ústavnom systéme štátu si vyžaduje podrobné preskúmanie viazaných a autonómnych právomoci hlavy štátu, ktoré majú vplyv na postavenie hlavy štátu (Orosz a Šimuničová, 1998).

Zároveň má prezident dôležitú a nezastupiteľnú úlohu v spoločnosti, keď je (alebo mal by byť) akýmsi stabilizačným prvkom na politickej scéne, keď si to okolnosti vyžadujú, a to najmä v prípade ústavnej krízy alebo väčších sporov medzi ústavnými činiteľmi, resp. medzi parlamentom a vládou a za určitých okolností aj medzi vládnou koalíciou a parlamentnou opozíciou.

Nevyhnutným predpokladom na úspešné zvládnutie tejto úlohy zmierovateľa, resp. arbitra v krízových situáciách je prezidentova apolitickosť, nadstraníckosť, osobnostná autorita, morálna integrita, schopnosť prichádzať s kompromisnými návrhmi a riešeniami. Prezident musí byť schopný spoločnosť usmerniť, dať zmysel jej úsiliu, pripomínať jej hodnoty, z ktorých vzišla a upevňovať v nej princípy, ktoré ju posilňujú (Chmelár, 2018). Naopak by ale prezident nemal vnášať do politiky prvky destabilizácie, politickú scénu a celkovo spoločnosť polarizovať, povyšovať svoje osobné politické ciele a záujmy nad rámec verejného záujmu a byť politicky naklonený, či dokonca v niektorých prípadoch až angažovaný na jednu či druhú stranu politického spektra, pretože sa to zákonite negatívne prejavuje v obraze spoločnosti a atmosfére spoločnosti ako takej.

Osobitnou kapitolou právomocí prezidenta SR je oblasť zahraničnej politiky, kde má v zmysle Ústavy SR relatívne veľký, priam až dominantný priestor. Otázne je potom, ako dokáže tento priestor prezident v praxi pri výkone zahraničnej politiky využiť, či bude len prijímať oficiálne návštevy, zúčastňovať sa rokovaní len formálne a čítať dopredu pripravené prejavy, alebo bude schopný formulovať reálne vízie pri riešení aktuálnych celospoločenských problémov na medzinárodných fórach, nastoľovať témy ktoré hýbu dnešným rýchlo vyvíjajúcim sa svetom, podieľať sa na reformovaní významných medzinárodných inštitúcií či pomáhať deeskalovať napätie v regiónoch postihnutých vojnovými konfliktami.

Prezidenta volia občania SR od prijatia ústavného zákona č. 9/1999 Z. z. v priamych voľbách tajným hlasovaním. Voľba prezidenta SR v roku 2019 je tým pádom po voľbách v rokoch 1999, 2004, 2009 a 2014 v poradí piata priama voľba slovenskej hlavy štátu. Predseda parlamentu Andrej Danko určil prvé kolo voľby na 16. marca a druhé kolo sa uskutočnilo 30. marca. Úradujúci prezident Andrej Kiska svoj mandát vo voľbách už ďalej neobhajoval. Prvé kolo vyhrala Zuzana Čaputová a v druhom kole následne porazila Maroša Šefčoviča s náskokom viac ako tristo tisíc hlasov a bola zvolená v poradí piatou prezidentkou SR.

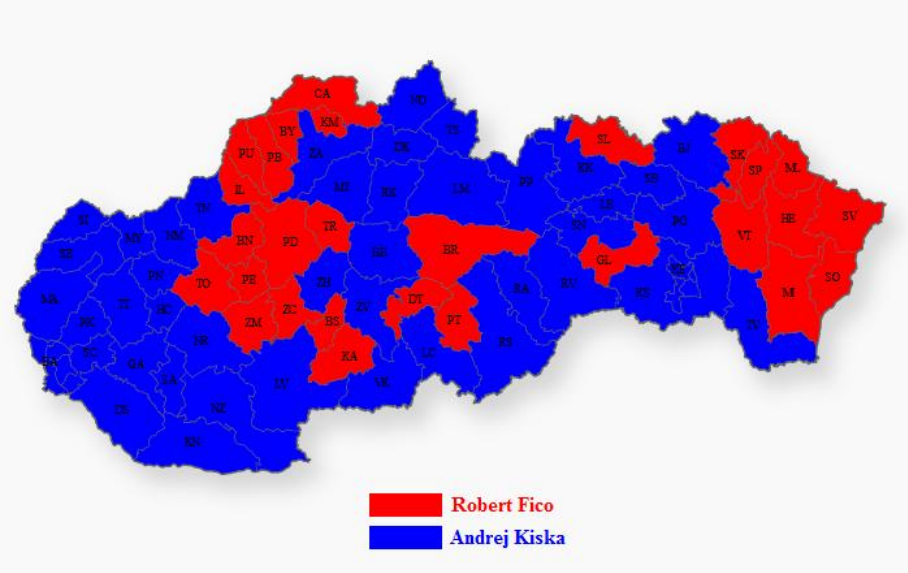
Hlavným cieľom tohto článku je zanalyzovať výsledky prezidentských volieb v roku 2019 k kontexte vývoja politickej mapy od posledných prezidentských volieb v roku 2014 najmä z regionálneho aspektu (okresy, kraje) a z hľadiska volebnej účasti. Za týmto účelom budeme skúmať výsledky volieb 2. kola prezidentských volieb 2014 a 2019, nakoľko v obidvoch prípadoch proti sebe stáli kandidáti z opačného politického spektra. V obidvoch prípadoch volieb vidíme zároveň isté paralely, najmä v štýle vedenia predvolebnej kampane ako aj v skutočnosti, že proti skúsenému politikovi či diplomatovi s podporou najsilnejšej vládnej strany SMER-SD stáli v obidvoch prípadoch občianski kandidáti, ktorých viac či menej podporovala parlamentná či mimoparlamentná opozícia a ktorí mali v čase kandidatúry prakticky nulové predchádzajúce politické skúsenosti a širokej verejnosti boli predtým relatívne málo známi.

1 VÝSLEDKY PREZIDENTSKÝCH VOLIEB V ROKU 2014

Prezidentské voľby v roku 2014 boli v poradí štvrté priame voľby hlavy štátu od vzniku samostatnej SR. Nakoľko dovtedy úradujúci prezident Ivan Gašparovič bol už na konci svojho druhého mandátu, nemohol sa opätovne v zmysle ústavy volieb zúčastniť. Tým pádom sa otvoril priestor pre nástup novej osoby na tento post, pričom ako najvážnejší kandidát sa v zmysle prakticky všetkých uskutočnených predvolebných prieskumov ukazoval predseda strany SMER-SD Robert Fico, ktorého strana vládla v tom čase na Slovensku prostredníctvom historicky prvej jednofarebnej vlády.

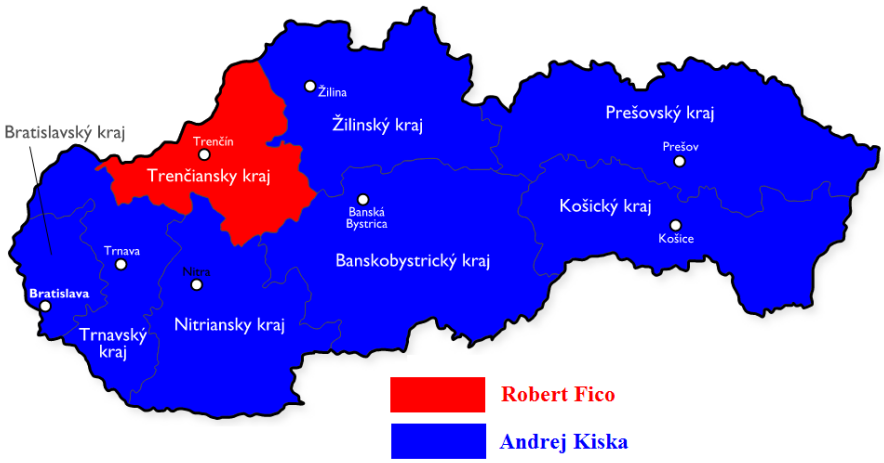
Do volieb v roku 2014 sa prihlásil rekordný počet 14 kandidátov, z toho až 8 kandidátov bolo nezávislých. Prvé kolo sa uskutočnilo 15. marca 2014 a druhé kolo následne 29. marca 2014. Volebná účasť dosiahla v prvom kole 43,4%, v druhom kole sa zvýšila na 50,48%. Do druhého kola postúpili kandidáti Robert Fico so ziskom 28% a nezávislý kandidát Andrej Kiska so ziskom 24%. V druhom kole, po intenzívnej a v mnohých prípadoch aj útočnej kampani nakoniec zvíťazil dovtedy relatívne neznámy podnikateľ bez predchádzajúcich politických skúseností Andrej Kiska, keď získal 59,38% platných hlasov. Z hľadiska získaných volebných okresov sa mu podarilo Roberta Fica poraziť v pomere 51:28 a čo sa týka krajov, zvíťazil v pomere 7:1, keď Robert Fico získal viac hlasov iba v Trenčianskom kraji.

Obrázok 1: Získané volebné okresy jednotlivých kandidátov v 2. kole



Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Štatistického úradu SR

Obrázok 2: Získané volebné kraje jednotlivých kandidátov v 2. kole



Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Štatistického úradu SR

Pri volebnej účasti 50,48% získal Kiska v druhom kole 1.307.065 hlasov, čo bolo o 413.224 viac ako 893.841 hlasov, ktoré získal celkovo Fico.

2 VÝSLEDKY PREZIDENTSKÝCH VOLIEB V ROKU 2019

Prezidentské voľby v roku 2019 boli v poradí piate priame voľby hlavy štátu od vzniku samostatnej SR. Nakoľko víťaz prezidentských volieb v roku 2014 a úradujúci prezident Andrej Kiska pred voľbami oznámil, že nebude obhajovať svoj mandát, bolo opäť zrejmé že do prezidentského paláca zasadne nová osoba. Celkovo sa o post hlavy štátu uchádzalo 13 kandidátov.

PUBLICY 2019

Prvé kolo sa uskutočnilo 16. marca 2019 a druhé kolo následne 30. marca 2019. Volebná účasť dosiahla v prvom kole 48,7%, v druhom kole sa znížila na 41,8%. Do druhého kola postúpili kandidáti Zuzana Čaputová so ziskom 40,57% a Maroš Šefčovič so ziskom 18,66%.

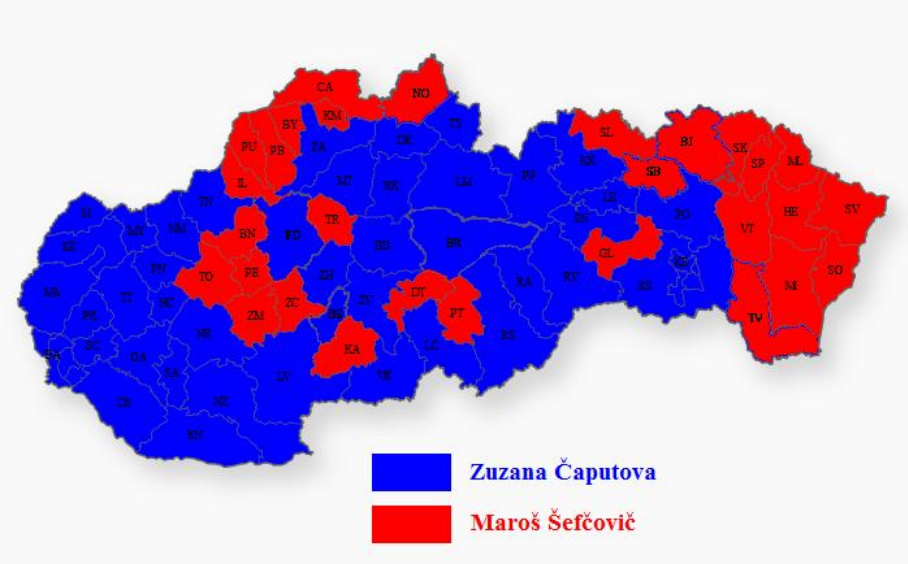
V druhom kole následne zvíťazila Zuzana Čaputová, do volieb širokej verejnosti relatívne neznáma právnička a občianska aktivistka so ziskom celkovo 58,41% nad Marošom Šefčovičom, dlhoročným skúseným diplomatom, eurokomisárom a podpredsedom Európskej komisie pre energetiku, ktorý získal celkovo 41,59%. Zuzana Čaputová sa tak stala historicky prvou zvolenou prezidentkou samostatnej SR. Čo sa týka celkových odovzdaných právoplatných hlasov voličov, Zuzana Čaputová získala podľa oficiálnych výsledkov 1.056.582 hlasov a Marošovi Šefčovičovi odovzdalo svoj hlas 752.403 voličov.

Z vyše 4,4 milióna oprávnených voličov prišlo v druhom kole k urnám takmer 1,85 milióna voličov, čo je zhruba o 300-tisíc menej ako v prvom kole. Oproti prvému kolu poklesla účasť vo všetkých ôsmich krajoch. Najvyššia bola v Bratislavskom kraji 54,66 %, za ním nasleduje Trenčiansky kraj so 45,83% a Žilinský kraj so 44,38% účasťou. Najnižší záujem o voľby bol v Košickom kraji, kde volilo 35,53 % ľudí, a v Nitrianskom kraji, kde bola účasť na úrovni 37,44 %.

Z hľadiska krajov získala Zuzana Čaputová väčšinu vo všetkých krajoch okrem Prešovského, aj tam zvíťazil Maroš Šefčovič rozdielom len 2,07% hlasov. Veľmi tesný výsledok bol rovnako aj v Žilinskom kraji a Trenčianskom kraji, kde rozdiel získaných hlasov bol len niečo vyše 1%.

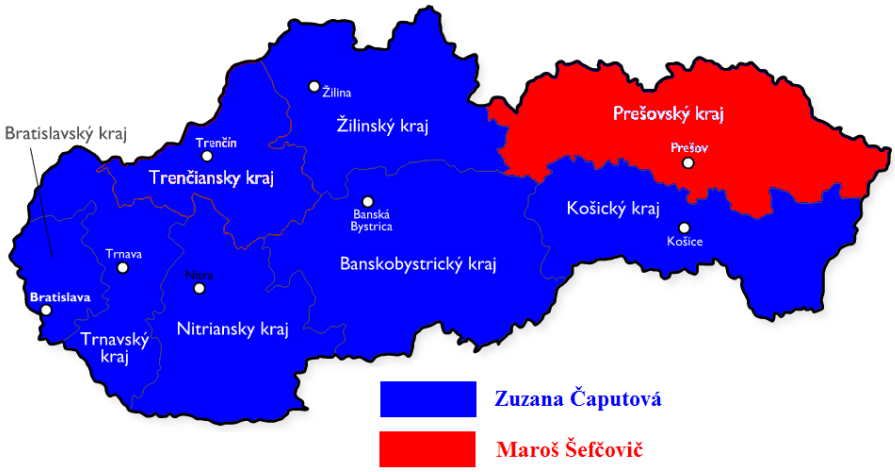
Čo sa týka okresov, dokázal Maroš Šefčovič zvíťaziť v 29 okresoch, prevažne na severnom a takmer kompletne na východnom Slovensku. Zuzana Čaputová zvíťazila v zvyšných 50 okresoch, keď dominovala predovšetkým na západnom a strednom Slovensku. V druhom kole získal Maroš Šefčovič približne 350-tisíc nových voličov. Zuzana Čaputová mala po prvom kole veľký náskok a získala necelých 200-tisíc nových voličov. Pri nižšej účasti v druhom kole tak vznikol výrazný percentuálny rozdiel medzi Čaputovou a Šefčovičom. Účasť v druhom kole výrazne klesla. Menej ľudí prišlo voliť vo všetkých krajoch oproti prvému kolu. Zuzane Čaputovej k víťazstvu pomohla pomerne vysoká účasť v Bratislave, kde mala zároveň najvyššiu podporu, keď v niektorých mestských častiach jej podpora vysoko prevyšovala 70%.

Obrázok 3: Získané volebné okresy jednotlivých kandidátov v 2. kole



Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Štatistického úradu SR

Obrázok 4: Získané volebné kraje jednotlivých kandidátov v 2. kole

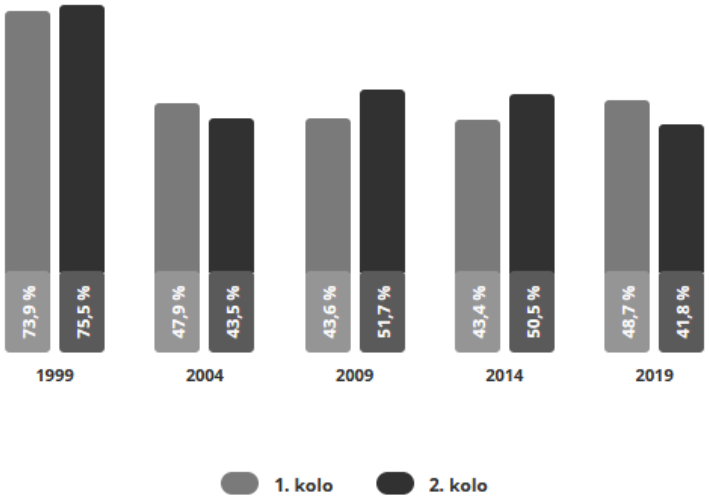


Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Štatistického úradu SR

3 ANALÝZA VÝSLEDKOV PREZIDENTSKÝCH VOLIEB V ROKU 2014 A 2019

Ako sme už uviedli, prezidentské voľby v roku 2019 boli v poradí piate priame voľby od vzniku samostatnej SR. Tieto voľby boli veľmi špecifické z hľadiska volebnej účasti v jednotlivých kolách. V prvom kole sme zaznamenali historicky druhú najvyššiu účasť (48,74%), keď viac oprávnených voličov sa zúčastnilo prvého kola prezidentských volieb iba v roku 1999 (73,89%). Naopak, druhé kolo zaznamenalo historicky najnižšiu voličskú účasť spomedzi všetkých druhých kôl od vzniku samostatnej SR, keď sa na nich zúčastnilo len 41,79% oprávnených voličov. Na porovnanie, v roku 2014 záujem voličov o druhé kolo vzrástol o 7% oproti účasti v prvom kole.

Graf 1: Prehľad volebnej účasti všetkých prezidentských volieb v SR



Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Štatistického úradu SR

Ako sme už v tomto článku konštatovali, z hľadiska toho, akí kandidáti profilovo proti sebe stáli v druhom kole volieb v roku 2014 a 2019, vidíme medzi týmito dvoma voľbami určité paralely. V obidvoch prípadoch proti sebe v druhom kole stáli na jednej strane kandidáti najsilnejšej vládnej strany SMER-SD s dlhoročnými skúsenosťami z vrcholovej politiky či diplomatických služieb proti občianskym kandidátom, ktorých viac či menej podporovala parlamentná či mimoparlamentná opozícia a ktorí mali v čase kandidatúry prakticky nulové predchádzajúce politické skúsenosti a širokej verejnosti boli predtým relatívne málo známi, zato ale mali nadštandardnú podporu médií, najmä tých, ktoré sa označujú ako médiá hlavného prúdu, tzv. „mainstreamové“. Pri konečných výsledkoch v obidvoch prípadoch zohrali svoju úlohu konfrontačne vedená predvolebná kampaň na obidvoch stranách, pri ktorej navyše silnú úlohu zohrali média, ktoré sa najmä v posledných rokoch posunuli z polohy pozorovateľa a komentátora politiky do úlohy tvorcov politiky. Táto skutočnosť do značnej miery pramení z toho, že za mnohými médiami tzv. „mainstreamu“ majetkovo stoja rôzne finančné či podnikateľské skupiny, ktoré majú prirodzene svoje vlastné politické záujmy a tak sa postupom času z niektorých redaktorov týchto médií stali nástroje na tvorbu politiky ako takej. Dnes sa teda nedá v politickom priestore hovoriť iba o klasickom súboji vládnej koalície a parlamentnej či mimoparlamentnej opozície, ale čoraz častejšie sme svedkami doslova „súboja“ politikov s niektorými novinármi. Postupne sa tak na Slovensku v politickom priestore udomácňuje mediokracia ako dominantný element, ktorý ovplyvňuje konanie jeho aktérov, ovplyvňuje výsledky volieb a formuje verejnú mienku.

Tabuľka 1: Výsledky 2. kola volieb v roku 2014 podľa krajov v %

kraj	Kiska	Fico	Celková účasť
BA	72,96	27,03	58,8
KE	61,21	38,77	44,8
ZA	51,60	48,39	52,7
TT	67,36	32,63	51,3
TN	49,32	50,67	53,2
PO	53,98	46,01	48,2
BB	55,00	45,00	47,3
NR	61,69	38,02	48,7

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Štatistického úradu SR

Tabuľka 2: Výsledky 2. kola volieb v roku 2019 podľa krajov v %

kraj	Čaputová	Šefčovič	Celková účasť
BA	73,74	26,25	54,7
KE	58,42	41,57	35,5
ZA	50,96	49,03	44,4
TT	65,68	34,31	40,8
TN	51,69	48,31	45,8
PO	48,96	51,03	38,4
BB	55,51	44,48	38,2
NR	58,06	41,93	37,5

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Štatistického úradu SR

Výsledky volieb v roku 2019 potvrdili trend dvoch stabilných táborov voličov, keďže výsledky do značnej miery kopírovali súboj medzi Andrejom Kiskom a Robertom Ficom v roku 2014. Ak sa pozrieme na výsledky 2. kola volieb v roku 2014 a 2019 čo sa týka jednotlivých krajov, v obidvoch prípadoch zvíťazil protikandidát prezidentského kandidáta SMERU-SD v pomere získaných krajov 7:1. Jediný rozdiel bol ten, že v roku 2014 získal

Robert Fico prevahu iba v Trenčianskom kraji a v roku 2019 dokázal Maroš Šefčovič zvíťaziť jedine v Prešovskom kraji. V obidvoch prípadoch sa ale jednalo o tesné víťazstvo, Fico vyhral nad Kiskom v Trenčianskom kraji o 1,35% a Šefčovič nad Čaputovou v Prešovskom kraji o 2,07%.

Výsledky v Bratislavskom kraji boli v roku 2014 a 2019 skoro identické, keď Andrej Kiska v roku 2014 zvíťazil so 72,96% a v roku 2019 Zuzana Čaputová so 73,74%. Politická mapa v Bratislavskom kraji teda podľa očakávaní nezaznamenala od roku 2014 žiadny výrazný vývoj, čo sa nakoniec potvrdilo aj na základe výsledkov parlamentných volieb v roku 2016 ako aj komunálnych volieb v roku 2018.

Politická mapa sa z hľadiska výsledkov volieb v jednotlivých krajoch v rokoch 2014 a 2019 nezmenila ani v Banskobystrickom kraji (rozdiel 0,51%), Žilinskom kraji (rozdiel 0,64%) a Trnavskom kraji (rozdiel 1,68%).

V Nitrianskom kraji sme zaznamenali rozdiel 3,63% a v Košickom kraji bol rozdiel medzi rokmi 2014 a 2019 na úrovni 2,79%. Celkovo teda môžeme na základe volebných výsledkov v jednotlivých krajoch konštatovať, že vývoj politickej mapy sa od roku 2014 výrazne nezmenil, naopak potvrdil trend dvoch stabilných, vyhranených táborov voličov.

Tabuľka 3: Celkový počet získaných hlasov v 2. kole volieb v roku 2019

2014 – 2. kolo	Kiska	Fico	Celková účasť
BA	237.777	88.111	58,8
KE	166.545	105.508	44,8
ZA	150.102	140.757	52,7
TT	159.577	77.320	51,3
TN	127.550	131.058	53,2
PO	159.078	135.587	48,2
BB	134.380	109.913	47,3
NR	172.056	105.587	48,7

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Štatistického úradu SR

Tabuľka 4: Celkový počet získaných hlasov v 2. kole volieb v roku 2019

2019 – 2. kolo	Čaputová	Šefčovič	Celková účasť
BA	227.954	81.164	54,7
KE	125.606	89.378	35,5
ZA	123.803	119.093	44,4
TT	123.198	64.370	40,8
TN	112.442	105.077	45,8
PO	114.763	119.596	38,4
BB	107.367	86.023	38,2
NR	121.449	87.702	37,5

Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Štatistického úradu SR

Z hľadiska výsledkov volieb 2014 a 2019 v rámci jednotlivých okresov sme skúmali okresy, ktoré získal v roku 2014 Robert Fico a v roku 2019 Maroš Šefčovič. Ich počet je skoro identický, keď Fico získal v roku 2014 celkovo 28 okresov a Šefčovič v roku 2019 celkovo zvíťazil v 29 okresoch.

Ak sa na uvedené okresy pozrieme bližšie, zistíme že v 25 prípadoch sa jedná o identické okresy (Bánovce nad Bebravou, Považská Bystrica, Púchov, Partizánske, Ilava, Zlaté Moravce, Topoľčany, Čadca, Turčianske Teplice, Bytča, Kysucké Nové Mesto, Poltár, Detva, Krupina, Žarnovica, Humenné, Medzilaborce, Snina, Stará Ľubovňa, Stropkov, Svidník, Vranov nad Topľou, Michalovce, Sobrance, Gelnica). Šefčovič v roku 2019 na rozdiel od Fica v roku 2014 dokázal získať víťazstvo v okresoch Námestovo, Bardejov, Sabinov a Trebišov. Fico naopak na rozdiel od Šefčoviča v roku 2014 získal víťazstvo v okresoch Banská Štiavnica, Prievidza a Brezno. Vo všetkých ostatných okresoch zvíťazili v roku 2014 Andrej Kiska a v roku 2019 Zuzana Čaputová.

Na základe analýzy výsledkov volieb podľa okresov môžeme opäť konštatovať, že politická mapa sa ani v tomto ohľade výrazne od roku 2014 nezmenila. Naopak, okrem tých niekoľko drobných rozdielov medzi okresmi v ktorých zvíťazil Robert Fico resp. Maroš Šefčovič sa jedná o takmer identickú politickú mapu v roku 2014 aj v roku 2019.

Čo sa týka výsledkov prezidentských volieb z hľadiska miest a obcí, môžeme konštatovať, že Zuzana Čaputová dokázala získať prevahu vo väčších mestách na rozdiel od Maroša Šefčoviča, ktorý zaznamenal víťazstvo prevažne v menších obciach. Maroš Šefčovič sa stal víťazom volieb v 1499 obciach, Čaputová vyhrala v 1406 obciach a mestách. V žiadnom z krajských miest nezískala Zuzana Čaputová menej ako 60 percent hlasov, teda až na jednu výnimku, keď jej v Nitre chýbalo len pár desatín, volilo ju tam 59,23 percenta oprávnených voličov.

Uvedené skutočnosti dokazujú prevahu Čaputovej vo veľkých mestách. Čaputová s náskokom zvíťazila aj v Prešove, kde za ňu hlasovalo vyše 61 percent ľudí. Prešovský kraj pritom ako jediný väčšinovo volil Šefčoviča.

V Banskej Bystrici, Trenčíne či Trnave volilo Čaputovú viac ako 63 percent ľudí, v bratislavských mestských častiach sa jej podpora dokonca vyšplhala aj vysoko nad 70 percent.

ZÁVER

Voľba prezidenta SR v roku 2019 bola poradí piata priama voľba slovenskej hlavy štátu od schválenia ústavného zákona č. 9/1999 Z. z., ktorým sa ustanovila priama voľba prezidenta občanmi. Funkčné obdobie prezidenta SR je 5 rokov Úradujúci prezident Andrej Kiska, ktorý vo voľbách v roku 2014 porazil svojho protikandidáta Roberta Fica, svoj mandát vo voľbách už ďalej neobhajoval, nakoľko po voľbách avizoval svoj vstup do straníckej politiky po uplynutí jeho prezidentského mandátu.

Prvé kolo prezidentských volieb vyhrala Zuzana Čaputová a v druhom kole následne porazila Maroša Šefčoviča s náskokom viac ako tristo tisíc hlasov a bola zvolená v poradí piatou prezidentkou SR. Hlavným cieľom tohto článku bolo zanalyzovať výsledky prezidentských volieb v roku 2019 k kontexte vývoja politickej mapy od posledných prezidentských volieb v roku 2014 najmä z regionálneho aspektu (okresy, kraje) a z hľadiska volebnej účasti. Za týmto účelom sme primárne skúmali výsledky volieb druhého kola prezidentských volieb 2014 a 2019, nakoľko v obidvoch prípadoch proti sebe stáli kandidáti z opačného politického spektra.

Na základe vyhodnotenia predmetnej analýzy sme dospeli k záveru, že prezidentské voľby v roku 2014 a 2019 vykazujú vysokú mieru podobnosti vo viacerých aspektoch. Výsledky volieb v roku 2019 potvrdili najmä trend dvoch stabilných táborov voličov, keďže výsledky do značnej miery kopírovali súboj medzi Andrejom Kiskom a Robertom Ficom v roku 2014.

Z hľadiska volebnej účasti sme zaznamenali v roku 2019 paradoxný jav, keď účasť v prvom kole dosiahla historicky druhú najvyššiu účasť (48,74%), ale v druhom kole sme naopak zaznamenali historicky najnižšiu voličskú účasť spomedzi všetkých druhých kôl od vzniku samostatnej SR, keď sa na nich zúčastnilo len 41,79% oprávnených voličov.

Čo sa týka celkového zisku hlasov v druhých kolách volieb v rokoch 2014 a 2019, boli zaznamenané výrazné rozdiely ktoré súvisia s uvedenou nízkou voličskou účasťou v roku 2019. Andrej Kiska získal v druhom kole v roku 2014 o viac ako 250 tis. hlasov viac ako Zuzana Čaputová v roku 2019. Rovnako aj Robert Fico v roku 2014 získal o viac ako 141 tis. hlasov viac ako Maroš Šefčovič v roku 2019.

Z hľadiska regionálneho rozloženia politických síl sme na základe porovnania výsledkov volieb v roku 2014 a 2019 zaznamenali iba minimálne posuny na politickej mape. Robert Fico dokázal v druhom kole volieb v roku 2014 zvíťaziť v celkovo 28 okresoch a Maroš Šefčovič v roku 2019 celkovo zvíťazil v 29 okresoch, pričom v 25 prípadoch sa jedná o identické okresy.

Čo sa týka výsledkov v jednotlivých krajoch, aj tam sme zaznamenali minimálny vývoj na slovenskej politickej mape keď rovnako v roku 2014 aj 2019 prehral kandidát strany SMER-

SD s protikandidátom v pomere 7:1. Jediným rozdielom bolo že v roku 2014 získal Robert Fico prevahu nad Andrejom Kiskom iba v Trenčianskom kraji a v roku 2019 dokázal Maroš Šefčovič zvíťaziť jedine v Prešovskom kraji.

POUŽITÁ LITERATÚRA

DENNIK PRAVDA. 2019. *Druhé kolo s historicky najnižšou účasťou* [online]. Pravda.sk, , [cit. 2019-04-01]. Dostupné na internete: https://spravy.pravda.sk/prezidentske-volby-2019/clanok/507394-druhe-kolo-s-historicky-najnizsou-ucastou/

CHMELÁR, E. 2018. *Čo je úlohou prezidenta republiky.* [cit. 2/4/2019]. [online]. Dostupné na internete: http://edochmelar.sk/co-je-ulohou-prezidenta-republiky/

HORVÁTH, P. 2000. Funkcia prezidenta v ústavných systémoch. Bratislava: Rozhľady, 2000. 77 s. ISBN 80-88935-15-6

HORVÁTH, P. 2005. Prezident v politickom systéme Slovenskej republiky. In: Slovenská politologická revue 3/2005

OROS, L., ŠIMUNIČOVÁ, K. 1998. Prezident v ústavnom systéme SR. Bratislava, Veda, 1998. 140 s. ISBN 80-224-0546-9

POSLUCH, M., CIBULKA, Ľ. 2006. Štátne právo Slovenskej republiky. Šamorín: Heuréka, 2006. 24 s. ISBN 80-89122-31-0

RYBÁŘ, M., SPÁČ, P., VODA, P. 2015. Prezidentské voľby na Slovensku v roku 2014. Centrum pro studium demokracie a kultury, 2015. 236 s. ISBN 978-80-7325-359-2

ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR. 2014. *Voľba prezidenta Slovenskej republiky 2014.* [cit. 2/4/2019]. [online]. Dostupné na internete: http://volby.statistics.sk/prez/prez2014/Prezident-dv/def-sk.html

ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR. 2019. *Voľby prezidenta Slovenskej republiky*. [cit. 2/4/2019]. [online]. Dostupné na internete: https://volbysr.sk/sk/data03.html

Ústava Slovenskej republiky

Ústavný zákon č. 9/1999 Z.z. , ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky

Zákon č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy

ÚLOHA PREZIDENTA V PARLAMENTNEJ FORME VLÁDY[48]

PhDr. Ján Machyniak, PhD.[49]

Abstract

The president is part of many political systems in which he plays a diverse role. In some forms of government he is the dominant actor, in others his role is relatively weak or limited to representative tasks only. In the present paper, we focus on the institute of president and especially his position and tasks in the parliamentary form of government. There is an increasing number of voices in society that claim the president should resolve political and social conflicts. Is it really true? When is the role of the President of Slovak Republic really important? We also look for answers to these questions in the following text.

KEY WORDS: *president, responsibility, parliamentary form of government*

ÚVOD

Inštitút hlavy štátu, jeho postavenie a fungovanie v demokratických politických systémoch do značnej miery závisí od charakteru politického systému – formy vlády. Tá v sebe zahŕňa sústavu najvyšších orgánov moci moderného štátu[50],vzťahy medzi nimi a spôsob rozdelenia štátnej moci. Forma vlády na jednej strane predstavuje teoretické (ústavné) vymedzenie, na strane druhej politickú kultúru daného režimu (Horváth, 2007).

Formu vlády a jej typy môžeme určiť na základe spôsobu utvárania výkonnej moci, definovania vzájomného vzťahu medzi zákonodarnou a výkonnou mocou, charakteru vnútornej štruktúry výkonnej moci a spôsobu kreovania hlavy štátu, resp. druhu právomocí akými disponuje (Abromeit, Stoiber, 2006). V demokratických politických systémoch sa výkonná moc utvára na základe výsledkov parlamentných volieb. Právo vytvoriť vládu majú relevantné politické strany disponujúce koaličným potenciálom. Vzájomný vzťah medzi zákonodarnou a výkonnou mocou je sprevádzaný s právom parlamentu kontrolovať vládu a právom vlády žiadať parlament o vyslovenie dôvery. Výkonná moc sa v politickom systéme svoju štruktúru, ktorá zásadným spôsobom ovplyvňuje jej fungovanie. Ide o dualistickú a monistickú štruktúru výkonnej moci (Klokočka, 1996). Dualistická forma výkonnej moci je charakteristická predovšetkým pre parlamentnú formu vlády, v ktorej popri individuálnej hlave štátu existuje vláda na čele s premiérom ako ďalší najvyšší orgán výkonnej moci. Monistická exekutíva vo svojej podstate spája hlavu štátu a najvyšší orgán výkonnej moci.

[48] 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".

[49] Fakulta sociálnych vied Univerzity sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava, jan.machyniak@ucm.sk

[50] Sústavu najvyšších orgánov moci moderného štátu tvoria: hlava štátu, najvyšší zákonodarný orgán, najvyšší výkonný orgán, najvyššie súdy.

Prezident je hlavou štátu a súčasne jediným legitímnym vykonávateľom moci v rámci exekutívy.

V teórií politiky poznáme niekoľko základných typov formy vlády vymedzených predchádzajúcimi kritériami, no vo všeobecnosti sa za najpoužívanejšie považuje rozdelenie na parlamentnú formu vlády, prezidentskú formu vlády, zmiešanú formu vlády (napr. racionalizovaný parlamentarizmus), vládu parlamentu a zdanlivý parlamentarizmus. Predmetom našej pozornosti je tak hlava štátu v prvej z menovaných foriem vlády – parlamentnej formy vlády, ku ktorej radíme aj politický systém Slovenskej republiky so sústavou najvyšších ústavných činiteľov (Mihálik, 2017).

1 HISTORICKÝ VÝVOJ HLAVY ŠTÁTU

Inštitút hlavy štátu tak ako ho poznáme dnes je výsledkom dlhého historického vývoja. Predchodcom inštitútu hlavy štátu bol v tradičných monarchiách panovník. Bol hlavou štátu a zároveň jedinou inštitúciou oprávnenou samostatne a neobmedzene rozhodovať. Predstavoval stelesnenie zákonodarnej, výkonnej a súdnej moci. Svoju moc získaval na základe dedičnosti a jeho právo vládnuť bolo odvodené od vôle Božej, ktorá sa v stredoveku stala zdrojom legitímnej moci (Coakley, 1998). Formovanie nového politického myslenia v 17. a 18. storočí prinieslo nový pohľad na absolutistickú monarchiu a jej hodnoty. Do protikladu k absolutistickej forme vlády , ktorú predstavoval predovšetkým známy Ľudovít XIV. a jeho nie menej slávny výrok "Štát som ja", sa dostáva konštitucionalizmus. Za jeho základ sa pokladá právo jediného suveréna moci, ktorým už nie je panovník, ale ľud, podieľať sa na vytváraní základného zákona štátu – ústavy.

Konštitucionalizmus so sebou priniesol zmeny, ktoré výrazne zmenili povahu politických systémov a ich zákonitostí. Nastalo limitovanie panovníkovej moci prostredníctvom ústavy, politická moc v štáte sa rozdelila na zákonodarnú, výkonnú a súdnu, zákonodarný orgán sa skladal prevažne z dvoch komôr, pričom minimálne jedna bola volená, výkonná moc bola zverená do rúk panovníka, ktorý ju vykonáva priamo, alebo prostredníctvom ním vytvoreného aparátu. Panovníkovi zostáva absolútne, resp. relatívne právo veta, právo zvolávať zasadnutia parlamentu, ako i právo zákonodarný zbor rozpustiť (Tóth, 2005). Postupom času sa inštitút panovníka ako hlavy štátu (v republikách) pretransformoval na volenú hlavu štátu – prezidenta.

Právomoci, ktorými hlava štátu disponuje určujú jej reálne postavenie v danom politickom systéme. Právomoci hlavy štátu možno rozdeliť do dvoch základných skupín, ktoré tvoria:

(1). Autonómne právomoci patriace do výlučnej rozhodovacej kompetencie hlavy štátu. K tomuto druhu právomocí sa spravidla zaraďujú: oprávnenie menovať predsedu vlády, právo zvolávať a odročovať zasadnutia parlamentu, právo rozpustiť parlament a vypísať nové voľby, právo udeľovať milosť a amnestiu, právo vracať návrhy zákonov na opätovné prerokovanie parlamentu, právo predkladať návrhy zákonov na posúdenie ústavnosti príslušnému súdu, právo vyhlásiť referendum atď (Orosz, Šimuničová, 1998).

(2). Viazané právomoci, ktoré môže hlava štátu uplatňovať len v súčinnosti s iným orgánom štátu, najčastejšie s vládou. Ide predovšetkým o akt kontrasignácie, ktorý si vyžaduje spolupodpis predsedu vlády, prípadne príslušného člena vlády pri uplatňovaní výkonu moci.

Na základe tohto aktu berie vláda na seba zodpovednosť za politický výkon funkcie hlavy štátu. K typickým aktom hlavy štátu, ktoré si pre svoju platnosť vyžadujú spolupodpis príslušného člena vlády patria najmä akty súvisiace s dojednávaním a ratifikovaním medzinárodných zmlúv, akty súvisiace s prijímaním a poverovaním diplomatických misií, akty súvisiace s výkonom funkcie hlavného veliteľa ozbrojených síl, atď (Orosz, Šimuničová, 1998).

Ako história ukázala, funkcia hlavy štátu v podobe panovníka má svoju minulosť. Demokratizácia spoločnosti priniesla so sebou impulz, ktorý zmenil vnímanie a celkový pohľad spoločnosti na demokratické inštitúcie. Inštitút hlavy štátu v tomto procese v ničom nezaostal a pretransformoval sa do plnohodnotného reprezentanta demokratických princípov - inštitútu prezidenta, ktorý disponuje radom kompetencií limitovaných ústavou demokratického štátu.

2 PREZIDENTSKÁ A PARLAMENTNÁ FORMA VLÁDY

Prezidentskú formu vlády ako druh politického systému zaviedla Ústava Spojených štátov amerických z roku 1787. Bola výsledkom neochoty tvorcov americkej ústavy inkorporovať do systému vlády monarchistické prvky známe z klasickej britskej parlamentnej formy vlády. Výsledkom bola skutočnosť, že sa na čelo výkonnej moci po prvýkrát v novodobej histórií dostal reprezentant ľudu a výkonná moc sa ako celok vyčlenila spod kontroly zákonodarného zboru (Kresák, 1993).

Základným definičným kritériom, ktorým sa vyznačuje prezidentský systém je podľa mnohých autorov spôsob voľby prezidenta. Prezidentský systém sa bežne spája s priamou voľbou, resp. s voľbou, ktorá zodpovedá logike priamej voľby (Říchová, 2007). Samotné kritérium priamej voľby hlavy štátu nemožno pokladať za jediné a všeobecne platné kritérium. Na európskom kontinente existuje niekoľko krajín ako napr.: Rakúsko, Island, Slovensko,..., v ktorých sa hlava štátu volí prostredníctvom priamej všeľudovej voľby, no napriek tomu sa vo všetkých ohľadoch javia ako parlamentné systémy (Sartori, 2001). Priama voľba prezidenta v tomto prípade vyzdvihuje legitímnosť hlavy štátu vykonávať najvýznamnejšiu politickú funkciu v štáte. Priama voľba hlavy štátu aj napriek tomu, že ju nemožno považovať za základné definičné kritérium, má v prezidentskej forme vlády nezanedbateľné miesto.

„Prezidentský systém vládnutia sa vyznačuje ústavnou a politickou deľbou medzi legislatívou a exekutívou“ (Heywood, 2004). Táto deľba v americkom politickom systéme predstavuje dualizmus vo výkone moci, ktorý sa prejavuje striktným oddelením exekutívy od legislatívy a výškou ich vzájomnej autonómie (Klokočka, 1996). Ich vzájomné oddelenie potvrdzuje fakt, že legislatíva a exekutíva sú volené oddelene podľa logiky priamej voľby a disponujú radom právomocí nezávislých na druhej moci (Pelinka, 2004). Popri sebe teda existujú dva nezávislé inštitúty štátnej moci, pričom oba majú zdroj legitimity odvodený od voličov. Prezident sa vedľa parlamentu stáva reprezentantom ľudu, čo vyzdvihuje nezávislosť jeho úradu. Fakt, že prezident nie je závislý na zákonodarnom zbore mu umožňuje voľnejší výkon politickej moci, ktorý je v podmienkach USA predpokladom stabilného fungovania politického systému. Vo vzťahu legislatívy a exekutívy platí, že nikto z ústavných činiteľov

nemôže byť členom exekutívy a legislatívy zároveň (Pelinka, 2004). Keďže je prezident hlavou štátu a zároveň jediným predstaviteľom výkonnej moci ide z pohľadu vnútornej štruktúry výkonnej moci o monistický výkon politickej moci. Treba však poznamenať, že vedľa prezidenta existuje vláda, ktorej členovia sú menovaný a odvolávaný prezidentom. Túto vládu však nemožno vnímať v európskom pojímaní, pretože v tomto prípade ide o poradný orgán prezidenta. Jej závery majú charakter odporúčaní, ktorými sa prezident môže riadiť. Ďalším sprievodným znakom prezidentského systému je rovnako ako v parlamentnej forme vlády existencia pevne stanovených funkčných období legislatívy a exekutívy (Heywood, 2004). Tie zabezpečujú plynulý prechod od jedného volebného obdobia k druhému. Niektorí autori k týmto kritériám pridávajú zákonodarnú právomoc prezidenta.

Typickým znakom prezidentskej formy vlády v USA je systém bŕzd a protiváh (checks and balances) , ktorý predstavuje vzájomné vyvažovanie jednotlivých zložiek štátnej moci. V rámci systému vzájomného vyvažovania moci prezident disponuje radom právomocí, ktoré mu zveruje ústava. Táto jeho moc je však obmedzovaná Kongresom. V praxi sa to prejavuje tak, že prezident potrebuje pre výkon s svojich právomocí súhlas parlamentu a naopak, návrhy zákonov schválených parlamentom musia byť odsúhlasené prezidentom. Zaujímavou skutočnosťou prezidentskej formy vlády je fakt, že prezident a jeho vláda sú počas celého mandátu neodvolateľný. Výnimku tvorí odvolanie prezidenta v procese impeachment.[51] Je to spôsobené tým, že americký Kongres nedisponuje kontrolnou funkciou voči exekutíve v podobe, akú poznáme z prostredia klasickej parlamentnej formy vlády. Ústava USA neumožňuje prezidentovi, aby rozpustil Kongres a ani neumožňuje Kongresu, aby na základe nesúhlasu s politikou prezidenta a jeho vlády, vyslovil nedôveru prezidentovi alebo niektorému členovi jeho vlády (Oldopp, 2005). Neodvolateľnosť prezidenta a jeho vlády môže vo vzťahu ku Kongresu spôsobovať určité nepríjemnosti. Fakticky neexistuje možnosť zbaviť sa nepopulárneho prezidenta a jeho vlády. Pokiaľ prezident naráža na nesúhlasnú väčšinu v parlamente oslabuje to efektívnosť politického systému. Ako vyvažujúci faktor tu pôsobí slabá disciplinovanosť politických strán. Prezident tak má možnosť získať podporu pre svoju politiku aj z radov poslancov, ktorý nie sú jeho stranickými kolegami. V prípade, že by stranícka disciplinovanosť spolu s multistraníckym systémom bola podobná európskym stranám, prezident by nemal možnosť hľadať podporu pre svoju politiku v radoch opozičných poslancov. V krajinnom prípade na základe nesúhlasného postoja oboch mocenských celkov by mohlo dôjsť k systémovej nefunkčnosti politického systému.

Parlamentnú formu vlády charakterizuje fungovanie dvoch dynamizujúcich sa ústavných inštitútov, ktorými sú parlament a vláda. Túto sústavu a ich vzájomné vzťahy dopĺňa nezávislý úrad prezidenta. Výkonná moc na základe svojej vnútornej štruktúry v tejto forme vlády predstavuje duálny výkon moci (Hartmann, 2005).

[51] Impeachment: Súdny proces vedený proti prezidentovi USA, v snahe zbaviť ho funkcie na základe ústavného obvinenia z vlastizrady. V takomto prípade ústava USA ustanovuje žalobcom Sněmovnu reprezentantov na základe súhlasu nadpolovičnej väčšiny jej členov. Sudcom je Senát, ktorému v tomto prípade predsedá predseda Najvyššieho súdu USA. K procesu Impeachment došlo v USA dvakrát. Prvý krát sa týkala Andrewa Johnsona v roku 1868, k jeho zosadeniu chýbal jeden senátorský hlas. Druhýkrát sa proces týkal Billa Clintona, ktorý bol obvinený z krivej výpovede, keď bol vyšetrovaný jeho vzťah s Monikou Lewinskou. Aj v tomto prípade na odvolanie prezidenta nebola dosiahnutá potrebná dvojtretinová väčšina senátorov. Veľmi blízko k procesu odvolania mal aj prezident R. Nixon kvôli afére Watergate v roku 1976. Prezident sa však včas rezignoval, a tým zamedzil trestnému konaniu proti jeho osobe.

Základným princípom parlamentnej formy vlády je zvrchovanosť zákonodarného zboru. Parlamentné vlády preto nepredpokladajú striktné oddelenie legislatívnej a výkonnej moci (Sartori, 2001). Vzájomný vzťah dopĺňa dvojnásobnosť členstva v parlamente a vo vláde, ktoré je prípustné a politicky dokonca bežné v parlamentnej forme vlády (Pelinka, 2004). Blanka Říchová (2007) za základ parlamentného systému okrem iného pokladá princíp tzv. zdieľanej moci, ktorý je podmienený nasledujúcimi kritériami: Vlády sú v podmienkach parlamentného systému menované so súhlasom parlamentu a ich schopnosť prežiť závisí od väčšiny zákonodarného zboru. Podporu parlamentu musia mať počas celého volebného obdobia. Strata tejto podpory môže mať za následok pád vlády a menovanie novej vlády. Za druhé kritérium autorka považuje právo hlavy štátu, alebo predstaviteľa výkonnej moci disponujúcim týmto právom zákonodarný zbor rozpustiť a vytvoriť tak cestu k vypísaniu nových volieb. Táto situácia nastáva v čase, keď nie je možné zabezpečiť riadne fungovanie parlamentu.

Parlamentnú formu vlády vo všeobecnosti charakterizuje monarcha alebo volený prezident, ktorý stojí na čele štátu a disponuje určitou mierou kompetencií v rámci výkonnej moci. *Ladislav Orozs* a *Katarína Šimuničová* (1998) uvádzajú štyri základné formy ustanovovania hlavy štátu v klasických parlamentných politických systémoch: Hlava štátu – monarcha nastupuje do funkcie na základe dedičného práva a v tejto funkcií zotrváva doživotne. V prípade vymretia panovníckeho rodu má parlament právo určiť osobu, ktorá by naďalej vykonávala funkciu panovníka. Ďalším spôsobom je voľba hlavy štátu prostredníctvom parlamentu na pevne stanovené funkčné obdobie. Hlava štátu je volená na časovo obmedzené funkčné obdobie ústavou stanoveným volebným kolégiom, na ktorom sa výrazne podieľa parlament, resp. jeho dolná komora. Ako posledný spôsob voľby autori uvádzajú volenú hlavu štátu – prezidenta na pevne stanovené funkčné obdobie, pričom prezidenta volia občania v priamych voľbách.

S existujúcimi spôsobmi voľby hlavy štátu sa objavuje aj ich kritika. *„Veľmi nevhodná je parlamentná voľba prezidenta vtedy, ak je ambíciou ústavodárcu priorizovať pre hlavu štátu funkciu arbitra, ktorá sa zdá pre moderný štát ďaleko príťažlivejšia ako funkcia vo sfére výkonnej moci, kde i tak v praxi zohráva dominantnú úlohu vláda"*(Orozs, Šimuničová, 1998, s. 28). Z tohto pohľadu je jasné, že spomínaní autori pokladajú spôsob nepriamej voľby hlavy štátu ako samostatnej a nezávislej zložky vo sfére výkonnej moci za nie dostatočne legitímny. Ich tvrdenie neznižuje ani fakt, že na zvolenie hlavy štátu do funkcie sa vyžaduje súhlas kvalifikovanej väčšiny zákonodarného zboru. Za nedostatok parlamentnej voľby môžeme pokladať samotný výber kandidátov na funkciu hlavy štátu. Tento výber je obyčajne v rukách relevantných politických strán, čo spôsobuje, že voľby a volebná kampaň vo vnútri zákonodarného zboru sa do veľkej miery stávajú politickou hrou, v snahe politických strán presadiť čo najprijateľnejšieho kandidáta do úradu prezidenta. Dosiahnutie kompromisu relevantných politických je pre zvolenie kandidáta do funkcie prezidenta mimoriadne dôležité.

V parlamentnej forme vlády hlava štátu nie je obyčajne zodpovedná za výkon svojej funkcie. Zodpovednosť za akty hlavy štátu berie na svoje plecia vláda prostredníctvom inštitútu kontrasignácie premiéra alebo príslušného člena vlády. Hlava štátu preto nedisponuje obzvlášť silnými právomocami, no zohráva dôležitú úlohu pri sporoch medzi parlamentom

a vládou, keď ako arbiter vstupuje do týchto sporov, pričom tak môže učiniť iba za presne stanovených podmienok. Legislatívna právomoc je vložená do rúk zákonodarného zboru, ktorý súčasne plní kontrolnú funkciu nad výkonnou mocou (Horváth, 2000). *„Zodpovednosť vlády voči parlamentu sa stala princípom príznačným pre ústavné usporiadanie vzťahov medzi zákonodarnou a výkonnou mocou v demokratických štátoch (v monarchiách a republikách) v Európe“* (Boguszak a kol., 2004, s. 247). Ako som už uviedol, prezident ako hlava štátu nie je zodpovedný za výkon svojej funkcie vláde a ani parlamentu. Táto skutočnosť vyjadruje jeho funkčnú nezávislosť. Naopak vláda je za výkon svojej funkcie zodpovedná parlamentu, keďže je menovaná na základe výsledku parlamentných volieb. Obranným mechanizmom vlády voči parlamentu v parlamentnej forme vlády je možnosť vlády kedykoľvek požiadať zákonodarný zbor o vyslovenie dôvery. Tento ich vzájomný vzťah vyjadrený inštitútom vyslovenia dôvery, resp. nedôvery, núti parlamentnú väčšinu k politickej identite (Pelinka, 2004).

Parlamentná forma vlády je typickým príkladom pre väčšinu krajín Európy. Inšpiráciou pre tieto krajiny sa stal britský model vládnutia, ktorého prvky sú v zmenenej alebo nezmenenej podobe prítomné v krajinách s parlamentnou formou vlády. Parlamentný systém vládnutia je však často spájaný s nadvládou exekutívy. Najviditeľnejšie sa táto skutočnosť prejavuje v politickom systéme Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska, kde *„prísna stranícka poslušnosť spolu s neproporčným (jednokolovým väčšinovým) volebným systémom vláde bežne umožňuje, aby pomocou súdržnej a spoľahlivej väčšiny v Dolnej snemovni kontrolovala parlament“* (Heywood, 2004, s. 332). Túto skutočnosť však netreba brať tragicky, pretože v podmienkach britského politického systému bipartizmus a prísna stranícka poslušnosť napomáhajú k stabilite politického systému.

3 PREZIDENT AKO NAJVYŠŠÍ ÚSTAVNÝ ČINITEĽ V POLITICKOM SYSTÉME SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ústava Slovenskej republiky venuje postaveniu prezidenta samostatnú časť, ktorú z logických dôvodov začleňuje do výkonnej moci spolu s Vládou Slovenskej republiky. V tomto kontexte možno hovoriť o dualizme výkonnej moci. V tomto kontexte za zmienku stojí miera legitimity, ktorou disponuje hlava štátu. Tá je determinovaná priamou voľbou a výškou kvóra, ktoré je potrebné získať na legitímne zvolenie do funkcie. Za prezidenta je zvolený ten kandidát, ktorý získa nadpolovičnú väčšinu platných hlasov oprávnených voličov. Ak ani jeden z kandidátov nezíska potrebnú väčšinu hlasov voličov, koná sa do 14 dní druhé kolo volieb. Do tohto kola postupujú dvaja najúspešnejší kandidáti z prvého kola. V tomto prípade na zvolenie postačuje väčšina platných hlasov zúčastnených voličov. Táto väčšina je žiaduca aj v prípade, ak sa o post prezidenta uchádza len jeden kandidát. Neodmysliteľnou súčasťou prezidentského mandátu sú kompetencie, ktoré ústava tomuto inštitútu zveruje. V podmienkach Slovenskej republiky sú to nasledovné úlohy a kompetencie:

a) Zastupuje Slovenskú republiku navonok, dojednáva a ratifikuje medzinárodné zmluvy. Dojednávanie medzinárodných zmlúv môže preniesť na vládu Slovenskej republiky alebo so súhlasom vlády na jej jednotlivých členov,

b) Môže podať na Ústavný súd Slovenskej republiky návrh na rozhodnutie o súlade dojednanej medzinárodnej zmluvy, na ktorú je potrebný súhlas Národnej rady Slovenskej republiky, s ústavou alebo s ústavným zákonom,
c) Prijíma, poveruje a odvoláva vedúcich diplomatických misií,
d) Zvoláva ustanovujúcu schôdzu Národnej rady Slovenskej republiky,
e) Môže rozpustiť Národnú radu Slovenskej republiky, ak Národná rada Slovenskej republiky v lehote šiestich mesiacov od vymenovania vlády Slovenskej republiky neschválila jej programové vyhlásenie, ak sa Národná rada Slovenskej republiky neuzniesla do troch mesiacov o vládnom návrhu zákona, s ktorým vláda spojila vyslovenie dôvery, ak Národná rada Slovenskej republiky nebola dlhšie ako tri mesiace spôsobilá uznášať sa, hoci jej zasadanie nebolo prerušené a hoci bola v tom čase opakovane zvolávaná na schôdzu, alebo ak zasadanie Národnej rady Slovenskej republiky bolo prerušené na dlhší čas, ako dovoľuje ústava. Toto právo nemôže uplatniť počas posledných šiestich mesiacov svojho volebného obdobia, počas vojny,
f) vojnového stavu alebo výnimočného stavu. Prezident rozpustí Národnú radu Slovenskej republiky v prípade, ak v ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta nebol prezident odvolaný,
g) Podpisuje zákony,
h) Vymenúva a odvoláva predsedu a ostatných členov vlády Slovenskej republiky, poveruje ich riadením ministerstiev a prijíma ich demisiu,
i) Vymenúva a odvoláva vedúcich ústredných orgánov, vyšších štátnych funkcionárov a ďalších funkcionárov v prípadoch, ktoré ustanoví zákon, vymenúva a odvoláva rektorov vysokých škôl, vymenúva vysokoškolských profesorov, vymenúva a povyšuje generálov,
j) Udeľuje vyznamenania, ak ho splnomocní iný orgán,
k) Odpúšťa a zmierňuje tresty uložené súdmi v trestnom konaní a zahládza odsúdenie formou individuálnej milosti alebo amnestie,
l) Je hlavným veliteľom ozbrojených síl,
m) Vypovedáva vojnu na základe rozhodnutia Národnej rady Slovenskej republiky, ak je Slovenská republika napadnutá alebo ak to vyplýva zo záväzkov z medzinárodných zmlúv o spoločnej obrane proti napadnutiu, a uzatvára mier,
n) Môže na návrh vlády Slovenskej republiky nariadiť mobilizáciu ozbrojených síl, vyhlásiť vojnový stav alebo výnimočný stav a ich skončenie,
o) Vyhlasuje referendum,
p) Môže Národnej rade Slovenskej republiky vrátiť zákon s pripomienkami do 15 dní od doručenia schváleného zákona,
q) Podáva Národnej rade Slovenskej republiky správy o stave Slovenskej republiky a o závažných politických otázkach
r) Má právo vyžadovať si od vlády Slovenskej republiky a od jej členov informácie potrebné na plnenie svojich úloh,
s) Vymenúva a odvoláva sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky, predsedu a podpredsedu Ústavného súdu Slovenskej republiky, prijíma sľub sudcov Ústavného súdu Slovenskej republiky a sľub generálneho prokurátora,

t) Vymenúva a odvoláva sudcov, predsedu a podpredsedu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, generálneho prokurátora a troch členov Súdnej rady Slovenskej republiky, prijíma sľub sudcov (Ústava Slovenskej republiky).

ZÁVER

Záverom možno konštatovať, že prezident ako jeden z najvyšších ústavných činiteľov disponuje relatívne širokou paletou právomocí. Napriek tomu, väčšina z nich je formálna, nakoľko jeho rozhodnutie je podmienené súhlasným stanoviskom iného orgánu. Vo všeobecnosti možno tak konštatovať, že kompetencie, ktorými disponuje, plne rešpektujú parlamentnú formu vlády. Prezident vystupuje ako arbiter a to v prípade, ak dochádza k závažnejším sporom medzi vládou a väčšinou v parlamente. Na margo vyššie uvedeného a rovnako aj v kontexte ostatného politického diania na Slovensku možno konštatovať, že verejnosť očakáva od úlohy prezidenta výsledky, ktoré v dôsledku ústavou vymedzených úloh a rovnako jestvujúcej formy vlády, nikdy prezident nemôže dosiahnuť. Tieto požiadavky by mali byť zo strany verejnosti kladené predovšetkým vláde, resp. parlamentnej väčšine. Pokiaľ to tak nie je, nebudú nikdy naplnené. Na tomto mieste si možno položiť otázku, čo vlastne od prezidenta možno očakávať, resp. vyžadovať. Ak to okrem formálnych/ceremoniálnych kompetencií a úlohy rozhodcu v čase krízy medzi exekutívnou a legislatívnou zložkou moci, bude aj snaha o riešenie otázok a problémov, ktoré dominantne patria do portfólia vlády, v takom prípade nemôžeme hovoriť o parlamentnej forme vlády. Tejto skutočnosti si však musia byť vedomí nielen súčasní a budúci kandidáti na post prezidenta, ale aj občania štátu.

POUŽITÁ LITERATÚRA

ABROMEIT, H., STOIBER, M. 2006. *Demokratien inVergleich. Einfűhrung in die vergleichende Analyse politischer Systeme.* Wiesbaden: Vs Verlag fűr Socialwisenschaften, 2006. 286 s. ISBN 3-531-14544-4.

BOGUSZAK, J. a kol. 2004. *Teorie práva.* Praha: ASPI Publishing, 2004. 323s. ISBN 80-7359-030-0.

HATRMANN, J. *Westliche Regierungssysteme: Parlamentarismus, präsidentielles und semipräsidenitelles Regierungssystem. 2. aktualisiete Auflage.*Wiesbaden: Vs Verlag fűr Sozialwissenchaften, 2005. 223 s. ISBN 3-531-14221-6.

HEYWOOD, A. *Politologie.* Praha: Eurolex Bohemia s.r.o., 2004. 482 s. ISBN 80-86432-95-5.

HORVÁTH, P. 2007. *Politický systém Slovenskej republiky.* Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Filozofická fakulta, Katedra politoógie, 2007. 137 s. ISBN 978-80-89220-84-7.

KLOKOČKA, V. *Ústavní systémy evropských státu.* Praha: Linde, 1996. 415 s. ISBN 80-7201-010-7.

KRESÁK, P. 1993. *Porovnávacie štátne právo.* Bratislava: Univerzita Komenského, 1993. xs. ISBN 8071600431.

MIHÁLIK, J. 2017. *Kapitoly z porovnávacej politológie*. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2017. 79 s. ISBN 978-80-8105-872-1.
OLDOPP, B. *Das politische System der USA.* Berlin: Vs Verlag fűr Sozialwissenschaften, 2005. 221 s. ISBN 3-531-13874-X.
OROSZ, L. – ŠIMUNIČOVÁ, K. *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky.* Bratislava: Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied, 1998. 140 s. ISBN 8022405469.
PELINKA, A. *Grundzűge der Politikwissenschaft.* Wien: Böhlau, 2004. 234 s. ISBN 3- 205-77293-8.
ŘÍCHOVÁ, B. *Úvod do současné politologie*. Praha: Portál, 2007. 208 s. ISBN 978-80- 7367-348-2.
SARTORI, G. *Srovnávací ústavní inženýrství*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2001. 238 s. ISBN 80-85850-94-X.
TÓTH, R. Úvod do teórie politiky. In *Úvod do politických vied*. Bratislava: Smaragd pedagogické nakladateľstvo, 2005. ISBN 8089063152.
Ústava Slovenskej republiky.

PREZIDENTSKÝ MANDÁT ANDREJA KISKU – POSUN OD PARLAMENTARIZMU K PREZIDENCIALIZMU?

PhDr. Matúš Meluš, PhD.[52]

Abstract

Andrej Kiska decided in 2012 to run for president as an independent and non-party candidate. He came as a relatively unknown person from the private sector, who devoted a lot to charity and philanthropy. However, he became head of state and, as it turned out later, his political decisions and the exercise of the respective competencies were unprecedented in several ways. In particular, it was made possible by the vague regulation of the Constitution of the Slovak Republic (hereinafter referred to as the "constitution"), but also by the controversial interpretation of presidential powers. He has often managed to cause chaotic situations affecting the overall course of executive, legislative and judicial power. On the other hand, there is also a share of government parties fighting with it practically throughout his whole ending mandate. This paper deals with several of his decisions, which make it possible to consider a slight shift from the parliamentary to the presidential (or semi-presidential) form of government. In addition, some of Kiska's actions set precedents for the future, where other presidents will be able to pursue their own interests - even more if the government will not be from the same political direction as the head of state.

KEY WORDS: *Andrej Kiska, President, competencies, decisions.*

ÚVOD

V slovenských podmienkach nemá prezident formálne silné postavenie a je menej výraznou zložkou výkonnej moci (popri vláde). Napriek tomu sa ukazuje, že dokáže hýbať spoločnosťou a proaktívne vystupovať v rôznych problematikách vplývajúcich na chod Slovenskej republiky ako takej. Otázne je, do akej miery sa dá tento postup považovať za ústavný a kedy už rámec ústavnosti prekračuje. Iste, výklad práva je takmer vždy považovaný za minimálne dvojstranný, pričom jedna i druhá strana sporu si ho definuje svojím spôsobom. V prípade funkcie prezidenta však musia byť dané limity nastavené jasne a jednoznačne. Ak tomu tak nie je, výsledkom sú ústavné krízy postihujúce kľúčové inštitúcie demokratického a právneho štátu. V SR je momentálne ukážkovým príkladom situácia na Ústavnom súde (ÚS SR) trvajúca už niekoľko mesiacov. Ani prezident, ani Národná rada Slovenskej republiky (NR SR) neboli schopní pripraviť takých kandidátov na ústavných sudcov, aby mohli včas zabezpečiť jeho plynulú činnosť. Najdôležitejší domáci súdny orgán sa tak dostal do stavu, kedy môže fungovať len v núdzovom režime. Počas neho sa napr. uskutočnili prezidentské

[52] Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava. Email: matus.melus@ucm.sk

voľby a ak by niekto napadol ich výsledky, o sťažnosti tejto osoby by prakticky nemal kto rozhodovať. A to sa aj stalo – ako prvý ohlásil túto aktivitu Štefan Harabin, neúspešný kandidát na prezidenta. Paradoxne, elektronická podateľňa ÚS SR pridelila jeho volebnú sťažnosť fiktívnemu sudcovi. Sudca Najvyššieho súdu teda medzi prvými zažil nefunkčnosť ÚS SR, pričom v tej dobe na ňom pôsobili len štyria z trinástich sudcov. Zásadnejšie zmeny nenastali v zložení súdu dodnes. Poslanci NR SR zatiaľ zvolili len štyroch kandidátov, pričom prezidentovi musia dodať až desať mien. Ten tak stále nemá z čoho vyberať. Na počiatku tohto dlhotrvajúceho obmedzenia činnosti ÚS SR stál známy spor medzi Kiskom a predsedom strany SMER-SD Robertom Ficom, ktorého hlava štátu odmietla menovať za predsedu ÚS SR.

Ak sa vrátime k samotnému postu prezidenta, na európskom kontinente v podstate nemáme krajinu, kde by mal tento orgán silné postavenie. Výnimku tvorí jedine Francúzsko dlhodobo využívajúce poloprezidentský systém. Prezidencializmus sa totiž spája najmä s menej demokratickými režimami, aké panujú napr. v Bielorusku, Venezuele, Rusku či v mnohých afrických i ázijských krajinách. Nastavenie tohto systému musí vychádzať z prísnych kontrolných mechanizmov a ideálne tiež z historickej tradície, ako je tomu v Spojených štátoch amerických. Len tak je zabezpečené dodržanie ústavnosti a fungujúca štátna moc. Ako som už uviedol, v SR je etablovaný parlamentarizmus, no jednotliví prezidenti doň vstupujú vo viac či menej zásadnej rovine. Andrej Kiska sa nepochybne zaraďuje do prvej skupiny.

1 VÝVOJ OKRUHU KOMPETENCIÍ PREZIDENTA SR

Postavenie hlavy štátu spolu s vymedzením formy vlády sa už od samotného vzniku republiky stali hlavnými témami politicko-právnych diskusií. Ich váha bola o to väčšia, že potreba stanovenia týchto faktorov sa ukazovala ako naliehavá a bolo ich potrebné vyriešiť v čo najkratšom časovom úseku. Navyše, čoskoro sa do ostrého vzájomného konfliktu dostali Michal Kováč ako prezident s Vladimírom Mečiarom ako predsedom vlády. Táto situácia sa stala charakteristickou pre celé volebné obdobie rokov 1994 – 1998. Ich vzťah definoval aj spôsob voľby hlavy štátu. Pôvodný text ústavy z roku 1992 ju určil ako nepriamu prostredníctvom NR SR. Zvolený bol len za podmienky, že sa mu podarilo získať minimálne 90 hlasov zo 150-členného zákonodarného zboru. Spočiatku mohol kandidáta navrhnúť ktorýkoľvek poslanec, po prijatí príslušného ústavného zákona (č. 244/1998 Zb.) sa tento počet zvýšil na osem poslancov (Horváth, 2005). Už v tejto dobe sa ukázali pri aplikačnej praxi viaceré nedostatky vyplývajúce z nejasnej formulácie ústavy a neadekvátnej diferenciácie vzťahov medzi prezidentom, parlamentom a vládou. Dôvodov bolo bezpochyby viacero – spomínaný časový tlak, absencia vzorov z vyspelých demokratických štátov, dlhodobá nadvláda jednej politickej strany v štáte a pod. Závažné ustanovenia sa následne do ústavy premietli pomerne nedokonalo. Už pri zaradení prezidenta a vlády súhrnne do výkonnej moci sa vytvoril nerovnovážny stav. Formálne síce medzi nimi neexistovala podradenosť a nadradenosť, no podľa čl. 108 je jednoznačne vláda určená ako najvyšší orgán exekutívy. Na druhej strane, vybrané prezidentské akty nepodliehali kontrasignácii vlády a hlava štátu pre zmenu disponovala právom predsedať samotnému kabinetu. Relatívne skoro

(už v rokoch 1992-1993) teda môžeme zaznamenávať silnejšie postavenie prezidenta, než je tomu v tradičných parlamentných demokraciách – a to nielen z hľadiska praxe, ale aj ústavnej definície. Časom sa navyše začali objavovať ďalšie nedoriešené kompetenčné oblasti. Išlo napr. o nezastupiteľné právomoci v prípade, že post hlavy štátu nebol z ústavných dôvodov vykonávaný. Jednoducho mohol nastať stav, kedy by žiadny ústavný činiteľ nemohol prijať demisiu člena, alebo vlády ako celku. Rovnaký princíp by platil aj v opačnom prípade, teda pri vymenovaní predsedu a jednotlivých členov vlády (Nikodým, 2012).

Značná neupravenosť sa objavila aj v prípade právomoci suspenzívneho veta (neurčenie kvalifikovanej väčšiny na jeho prelomenie), práva na rozpustenie parlamentu (ústava počítala len s jedinou možnosťou – trojnásobným neschválením programového vyhlasenia novej vlády do šiestich mesiacov od jej ustanovenia) či problematického vyhlasovania amnestie. Vyskytovalo sa množstvo aplikačných sporov pri nejednotnom výklade ústavy. Prvou výraznejšou zmenou a čiastočným oslabením prezidentského postu sa stalo prijatie ústavného zákona č. 244/1998 Zb. Počet poslancov, ktorí mohli nominovať kandidáta na funkciu hlavy štátu sa zvýšil na osem. Touto právnou normou sa taktiež upravil postup pri vymenúvaní a odvolávaní členov vlády (vrátane jej predsedu), vedúcich ústredných štátnych orgánov a iných funkcionárov. Ako sa však ukázalo v ďalších rokoch, túto spornú situáciu medzi prezidentom a vládou sa ani zďaleka nepodarilo vyriešiť natrvalo.

Ako medzník vo vývoji kompetencií prezidenta je definovaný ústavný zákon č. 9/1999 Zb., prijatý už krátko po vyššie uvedenej zmene. Kľúčovým aspektom je samozrejme zavedenie priamej voľby hlavy štátu. Okrem toho sa mal stať predstaviteľom tzv. neutrálnej moci. Podľa daného zákona reprezentuje SR navonok i dovnútra a nie je závislý na žiadnych príkazoch. Zabezpečuje tiež riadny chod príslušných orgánov a úrad vykonáva len na základe svojho svedomia. Pri rozpustení NR SR sa odstránil predpoklad o trojnásobnom neschválení programového vyhlásenia vlády v lehote šesť mesiacov, namiesto toho sa formulácia zjednodušila len na vymedzenie spomenutého časového intervalu. Ďalej sa možnosť rozpustenia národnej rady evidentne rozšírila na niekoľko nových prípadov - ak sa NR SR neuzniesla do troch mesiacov o vládnom návrhu zákona, s ktorým vláda spojila vyslovenie dôvery, ak zákonodarný zbor nebol dlhšie ako tri mesiace spôsobilý uznášať sa, hoci jeho zasadanie nebolo prerušené a hoci bol v tom čase opakovane zvolávaný na schôdzu, alebo ak zasadanie NR SR bolo prerušené na dlhší čas, ako to dovoľuje ústava (Ústavný zákon č. 9/1999, Zb., 1999). Navyše, pribudlo jedno obligatórne nastavenie. Rozpustí ju v prípade, že ľudové hlasovanie o jeho odvolaní nebolo úspešné. Vo svojej podstate ide o logický krok, keďže iniciátorom hlasovania je trojpätinová väčšina poslancov. Na druhej strane, uvedený postup možno považovať v slovenských podmienkach za extrémny. Nie je veľmi pravdepodobné, že by sa zákonodarcovia odhodlali k tomuto kroku, nakoľko skúsenosti s referendovou účasťou v SR nie sú pozitívne. Taktiež by tým riskovali stratu vlastného mandátu a začiatok nového volebného obdobia stále úradujúceho prezidenta. Hlasovanie by sa navyše muselo uskutočniť len na základe skutočne závažného dôvodu. V súčasnosti napr. Andrej Kiska, resp. jeho firma KTAG čelí obvineniu z daňových podvodov. O ľudovom hlasovaní smerujúcom k zbaveniu funkcie sme však nezaznamenali žiadnu relevantnú zmienku.

Celkovo sa týmto ustanovením okliešťili prezidentské kompetencie, viacero z nich prešlo napr. na predsedu NR SR (hlavne v prípade neobsadeného, resp. uvoľneného postu hlavy štátu). Odňaté mu bolo právo byť prítomný na schôdzach vlády a predsedať jej. Treba však poznamenať, že vzhľadom k rozporuplnému vzájomnému vzťahu medzi Michalom Kováčom a Vladimírom Mečiarom sa v politickej praxi neuplatňovalo. Prezident tak po novom mohol len žiadať vládu o poskytnutie informácií, ktoré potrebuje k adekvátnemu výkonu svojich ústavných povinností a úloh. Taktiež z ústavy vypadla povinnosť prezidenta vrátiť zákon na opätovné prerokovanie do NR SR, ak ho o to požiada vláda. Zvýraznila sa síce jeho pôsobnosť pri podávaní správy o stave republiky, je to však len jeho fakultatívna právomoc, ktorú môže a nemusí využiť. Vhodným príkladom je porovnanie Andreja Kisku a Ivana Gašparoviča, kde prvý menovaný ju využíval pravidelne, druhý zasa naopak – takmer vôbec. Podľa tejto novely a rokovacieho poriadku sa prezident môže zúčastňovať na zasadnutiach NR SR prakticky kedykoľvek (Nikodým, 2012).

Ďalšie zaujímavé zmeny priniesol ústavný zákon č. 90/2001 Zb. Prezident napr. už viac nemusel podpísať zákon prelomený kvalifikovanou väčšinou poslancov. Jeho suspenzívne veto tak opäť stratilo malú časť zo svojej sily. Zákon sa tak vyhlási aj bez jeho podpisu, zostala mu už len alternatíva namietať súlad tohto zákona s ústavou a podať podnet na ÚS SR. Tento orgán zohráva podstatnú úlohu aj pri inej zavedenej kompetencii – prezident ho môže požiadať o posúdenie súladu petície, resp. uznesenia NR SR o vykonaní referenda s ústavou ešte pred jeho vyhlásením. Predchádza sa tak sporným situáciám počas alebo po samotnom referende. Novela z roku 2001 závažným spôsobom upravovala udeľovanie milostí a amnestií. Príčinou bolo v prvom rade zneužitie tohto inštitútu v roku 1998, kedy nebola obsadená funkcia prezidenta a prešiel tak do gescie predsedu vlády Vladimíra Mečiara. Ten ho aj plne využil a známym procesom zahladil možnú trestnú činnosť súvisiacu so zmareným referendom v roku 1997, ale aj únosom Michala Kováča ml. do cudziny z roku 1995. K určitému limitovaniu právomoci prezidenta v uvedenej sfére došlo už schválením predošlého ústavného zákona, podľa ktorého môže prezident udeliť amnestiu len po kontrasignácii predsedu vlády alebo príslušného ministra (Ústavný zákon č. 90/2001 Zb., 2001). Napriek tomu bol rozsah tejto kompetencie prezidenta v porovnaní s aktuálnymi zahraničnými úpravami stále relatívne rozsiahly. Prijatá novela dovoľuje prezidentovi odpúšťať a zmierňovať tresty uložené súdmi v trestnom konaní a zrušovať odsúdenie formou individuálnej milosti alebo amnestie. Podstatnou je však nová definícia, ak sa úrad prezidenta z rôznych dôvodov neobsadzuje. V takom prípade nemôže byť toto oprávnenie prezidenta prenesené na žiadny iný ústavný orgán a tým pádom dostáva nezastupiteľnú povahu.

Udeľovanie amnestie je navyše podmienené kontrasignáciou. Poslednou zmenou v rámci uvedenej novely sú kompetencie vo sfére súdnej moci. Prezident nadobudol právomoc spočívajúcu v menovaní a odvolávaní sudcov, prijímaní ich sľubu, rovnako menuje a odvoláva vysokých funkcionárov Najvyššieho súdu SR (predsedu a podpredsedu) a troch členov Súdnej rady SR. Je však nutné poznamenať, že vymenovanie a odvolávanie sudcov realizuje práve na návrh Súdnej rady SR.

Zatiaľ posledná výraznejšia zmena v rámci okruhu prezidentských právomocí sa udiala novelou ústavy prostredníctvom ústavného zákona č. 356/2011 Zb. Podľa niektorých odborníkov sa už vtedy zaviedli určité prvky typické skôr pre poloprezidencializmus. Podľa

Orosza ide napr. o kompetenciu vzťahujúcu sa na poverenie odvolanej vlády na dočasný výkon jej pôsobnosti až do momentu vymenovania novej vlády. V systéme výkonu vybraných pôsobností je však vláda viazaná na jeho predchádzajúci súhlas. Z textu tejto novely je zjavné, že takto poverená vláda vykonáva svoj (aj keď len dočasný) mandát pod gesciou prezidenta, pričom NR SR je zároveň zbavená efektívnej možnosti vykonávať vo vzťahu k takejto vláde svoju kontrolnú právomoc (Orosz, 2013). Vnímanie zmien v statuse prezidenta od roku 1992 do súčasnosti môže byť z odborného hľadiska rôzne. Ich všeobecné zhodnotenie býva spravidla negatívne. Zobrazuje napr. dve tendencie ústavodarcu v rozdielnych časových etapách. Na druhej strane, tento stav sa netýka výlučne prezidentských právomocí. Obdobie rokov 1998 - 2001 môžeme označiť ako snahu o stabilizáciu slovenského ústavného systému, ostatná novela z roku 2011 zasa naopak priniesla predpoklady na jeho destabilizáciu. Iný prístup vníma uvedené zmeny - metaforicky povedané ako „krok späť, krok vpred, krok späť a ešte jeden krok späť.“ Krokom k stabilizovaniu republiky ako parlamentného systému sú definované tri novely ústavy z prvej etapy, k jeho destabilizácii smeruje novela z roku 2011 a výklad ÚS SR vo veci oprávnenia prezidenta vymenovať kandidáta na generálneho prokurátora z roku 2012 (Steuer, 2014).

2 UPLATŇOVANIE PRÁVOMOCÍ PREZIDENTA ANDREJOM KISKOM

Andrej Kiska sa rozhodol kandidovať na post prezidenta SR ešte v roku 2012 ako nezávislý a nestranícky kandidát. Ako hlavné dôvody uviedol už prakticky tradičné problémy slovenskej spoločnosti – nezáujem občanov o politiku, nízku vymožiteľnosť práva, uprednostňovanie osobných záujmov mocenských štruktúr pred všeobecnými a pod. Vzhľadom na to, že jeho kampaň odštartovala dva roky pred voľbami, patrila k najnákladnejším a najdlhšie trvajúcim v histórii samostatnej SR. Ako je známe, priniesla mu úspech a ako relatívne neznáma osoba pre mnoho Slovákov sa napokon stal hlavou štátu na obdobie rokov 2014 – 2019. Funkcie sa ujal po zložení sľubu počas inaugurácie 15. júna 2014. V tejto kapitole vyberám niektoré jeho kontroverzné rozhodnutia, ktoré môžeme pokladať za využitie prezidentských kompetencií stojacich na hrane parlamentnej a poloprezidentskej formy vlády. Už od začiatku svojho pôsobenia vystupoval v pomerne ostrom kontraste voči vládnej garnitúre, ktorú tvorila jednofarebná vláda strany SMER-SD. Aktívne sa zapájal do otázok vnútornej i zahraničnej politiky a s pribúdajúcim časom sa čoraz viac dostával aj do povedomia nezainteresovanej verejnosti. Hneď niekoľko dní po svojej inaugurácii Kiska vymenil troch členov Súdnej rady SR menovaných do funkcie jeho predchodcom Ivanom Gašparovičom. Išlo o Eduarda Bárányа, Gabrielu Šimonovú a Máriu Bujňákovú. Mimochodom, prvý z nich je aktuálne predsedom Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán. Do tohto orgánu boli namiesto nich vymenovaní Ján Klučka, Jozef Vozár a Elena Berthotyová (Burčík, 2014). Krátko po nástupe do funkcie týmto krokom v podstate naznačil, akým smerom sa bude uberať vykonávanie jeho mandátu z hľadiska preferencií subjektov politického spektra. Nepochybne oslabil pozíciu Štefana Harabina v prípade jeho možnej opätovnej kandidatúry za predsedu Najvyššieho súdu SR. V tajnej voľbe tým pádom stratil tri hlasy v jeho prospech, nakoľko všetci spomenutí členovia stáli v minulosti na Harabinovej strane. Z pohľadu súdnej moci,

predovšetkým práve ÚS SR, sa medzi ním a prezidentom odohrávali sporné situácie prakticky neustále a daný stav platí dodnes. Nezávislosť a nestrannosť Kisku teda začala mať vážnejšie trhliny už v začiatkoch jeho mandátu. Svojimi rozhodnutiami spochybnil kompetenčnú právomoc kľúčového súdneho orgánu v SR a riešenie problematických záležitostí sa tak posúvalo o niekoľko mesiacov či dokonca rokov. Jeden z najdlhšie trvajúcich konfliktov sa datuje od konca roku 2014 do konca roku 2017. V decembri 2014 odmietla hlava štátu vymenovať troch kandidátov na ústavných sudcov zo siedmich predložených aj napriek príkazu, resp. nálezu senátu ÚS SR, že tak musí urobiť. Kritériá podľa Kisku nespĺňali najmä Mojmír Mamojka, Miroslav Duriš a Jana Laššáková. Namietal ich nedostatočným záujmom o ústavné právo, u Laššákovej a Mamojku i stranickou minulosťou, keďže pôsobili ako dlhoroční poslanci NR SR za SMER-SD. Ako som uviedol vyššie, spor sa nepodarilo vyriešiť až do 14. decembra 2017, kedy sa prezident napriek pretrvávajúcej nevôli rozhodol túto trojicu menovať do funkcie. Vyjadril sa, že ho nepovažuje len za kompetenčný rozpor, ale podľa neho ide o vyjasnenie si fundamentálneho poslania ÚS SR. Nález senátu zhodnotil ako jedno z najhorších rozhodnutí ÚS SR v modernej ústavnoprávnej praxi Slovenska (TASR, 2017). Kritizoval ho najmä preto, že rozhodoval aj o kandidátoch, ktorí neboli priamo účastní v tomto spore a ani nenamietali porušenie svojich práv. Podľa prezidenta tak senát ÚS SR jasne prekročil príslušné právomoci.

Na druhej strane, nech sa snažíme o akúkoľvek obhajobu názorov hlavy štátu, jeden fakt je zrejmý. Aj keby sme s ním plne súhlasili, takéto zasahovanie do kompetencií súdnych orgánov môžeme z môjho pohľadu považovať za znak posilňovania postavenia prezidenta v politickom systéme štátu. Napriek tomu, že napokon využil svoju výlučnú právomoc a uvedenú trojicu menoval, v extrémnom prípade (čo by mu v konečnom dôsledku umožňovala aj ústava) mal možnosť daný akt odkladať na neurčito, čo by nepochybne ešte eskalovalo napätie v rámci vzájomných vzťahov medzi NR SR, vládou, hlavou štátu a súdnou mocou. Samozrejme, zloženie a predpoklady jednotlivých ústavných sudcov sú na inú, oveľa dlhšiu a zložitejšiu debatu, nakoľko neuspokojivý stav na ÚS SR trvá dodnes. Ten je okrem iného dôsledkom spomínaného negatívneho vzťahu medzi oboma zložkami výkonnej moci.

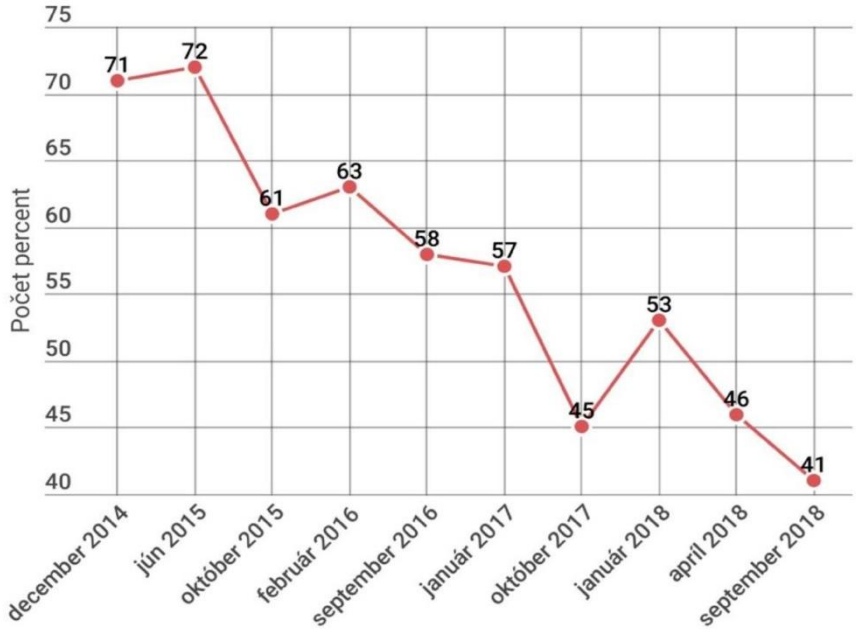
Ďalším rozporuplným rozhodnutím Kisku bolo odmietnutie zákona o jednokolovej voľbe predsedov VÚC. Právna norma síce bola napokon schválená a vstúpila do platnosti aj bez jeho podpisu, no prezident proti nej bojoval do poslednej možnej chvíle. Podľa neho išlo o obmedzenie politickej súťaže a nerovnakú možnosť prístupu kandidujúcich občanov k voleným funkciám. Paradoxne, tento zákon napokon splnil zamýšľaný účel. Politické strany vládnej koalície totiž chceli zamedziť úspešnej obhajobe postu predsedu Banskobystrického VÚC (BBSK) Mariánovi Kotlebovi. Ako je známe, je predsedom krajne pravicového hnutia Ľudová strana Naše Slovensko (ĽSNS). Aj keď o tom príliš otvorene nehovorili, po predchádzajúcom fiasku a neúspechu Vladimíra Maňku práve v súboji s Kotlebom si nechceli pripustiť ďalšiu porážku. Pri potrebe prijatia uvedeného zákona argumentovali najmä snahou o zvýšenie volebnej účasti či šetrením finančných prostriedkov daňových poplatníkov (SITA, 2017). Kiska sa dokonca vyjadril, že takýto právny princíp by nepodporil, ani keby sa týkal zvýhodnenia či znevýhodnenia akéhokoľvek kandidáta. Napokon Kotleba skutočne mandát neobhájil. Predsedom BBSK sa stal nezávislý kandidát s podporou predovšetkým opozičných politických strán Ján Lunter.

Andrej Kiska sa však aktívne neangažoval len v domácej, ale aj v zahraničnej politike. Rovnako sa vyskytlo viacero antagonistických postojov vo vzťahu prezident – vláda, kde hlava štátu vystupovala opäť v pomerne ofenzívnej pozícii. Vhodným príkladom za všetky je situácia súvisiaca s Migračným paktom OSN. Ten až nečakane ostro polarizoval slovenskú politickú scénu. Vytvorili sa zaujímavé kombinácie spojencov bojujúce za alebo proti prijatiu tohto kľúčového dokumentu medzinárodnej migračnej politiky. Súlad nevládol ani vo vnútri vládnej koalície. Minister zahraničných vecí Miroslav Lajčák sa vyjadril za prijatie tohto paktu, dokonca ho podmienil zložením svojej funkcie. To sa aj napokon skutočne udialo, Lajčák podal demisiu, no po niekoľkých dňoch ju stiahol. Na opačnej strane stáli predovšetkým poslanci za SNS a väčšina najsilnejšieho subjektu SMER-SD. Lajčák sa teda podvolil straníckej disciplíne, aj keď svoj osobný názor dodnes nezmenil. V podpore mu výrazne sekundoval práve Andrej Kiska, ktorý plánoval do Marrákešu aj vycestovať. Svojou prítomnosťou by Slovensko podľa neho mohlo pripomienkovať celý dokument. Na druhej strane, podstatná časť vládnej garnitúry prijala uznesenie, že ak by slovenský zástupca do Maroka išiel, Migračný pakt by sme v podstate ako krajina automaticky schvaľovali. Preto napokon vláda nepovolila účasť žiadnemu z ústavných činiteľov v mene SR. Prezident sa tak dostal do ďalšieho sporu s vládnymi politikmi – najmä Robertom Ficom, ale aj premiérom Petrom Pellegrinim. Ešte predtým, v septembri 2018, vystúpil na pôde Valného zhromaždenia OSN a verejne podporil daný pakt, resp. regulovanú migráciu, čím prakticky vyjadril súhlasné stanovisko Slovenska napriek tomu, že na to nemal adekvátny mandát (ČTK, 2018). Znova môžeme polemizovať o vhodnosti jeho slov a o celkovom uplatnení jeho právomocí nad rámec slovenského právneho poriadku. Aj v tomto prípade sa ukázal rozpor v presadzovaní politických rozhodnutí zo strany hlavy štátu a vlády napriek tomu, že súhrnne tvoria výkonnú moc. Rozdielne smerovanie zahraničnej politiky je viditeľné u Kisku, Pellegriniho, ale aj u Danka ako predsedu NR SR. Nezhody sa následne prenášajú tiež na domácu politickú scénu, kde každý bojuje v podstate za svoje záujmy, pričom vhodným príkladom je aj nestabilná situácia v rámci vládnej koalície.

Andrej Kiska teda priniesol do výkonu funkcie prezidenta určité prvky, ktoré sa podobajú skôr na francúzsky systém poloprezidencializmu. Vo vyššie uvedenom texte som uviedol len malý výber z nich, ich rozsah je za päťročné obdobie oveľa širší. Krátko môžem spomenúť:

1. Odovzdávanie štátnych vyznamenaní – ocenené boli aj osobnosti blízke názorovému prúdu Andreja Kisku (Richard Stanke, Alexej Fulmek či Magdaléna Vášáryová), čo kritizovali aj odborníci.
2. Tlak na zrušenie Mečiarovych amnestií – zintenzívnil sa najmä po premiére filmu Únos, Kiska si napr. pozval do prezidentského paláca jedného z kľúčových svedkov prípadu Oskara Fegyveresa či 20 ústavných právnikov podpísaných pod možnosťou zrušenia amnestií.
3. Správy o stave republiky – výzvy na vyvodenie politickej zodpovednosti a odstúpenie ministrov a predsedu vlády za rôzne kauzy (priamy apel napr. na bývalého ministra vnútra Kaliňáka).
4. Predvolávanie si ministrov – za účelom kritiky a smerovania výčitiek sa u hlavy štátu ocitli napr. bývalý minister zdravotníctva Čislák (kauza CT), bývalý minister spravodlivosti Borec (Harabinove rozsudky) či bývalý minister školstva Plavčan (podvody pri rozdeľovaní eurofondov).

Graf 1: Vývoj dôveryhodnosti prezidenta Andreja Kisku



Zdroj: Agentúra Focus, 2018.

Treba dodať, že mnoho z uvedených ľudí naozaj skončilo vo svojich funkciách, vrcholom bola rekonštrukcia tretej Ficovej vlády a koniec vtedajšieho premiéra. Aktivity Andreja Kisku sú teda v tomto ohľade považované za úspešné. Na druhej strane, stranícka profilácia a pravidelné zásahy do otázok vnútornej i zahraničnej politiky sa prejavili aj na klesaní jeho dôveryhodnosti, príp. popularity u občanov. Trend zobrazuje Graf 1. V súčasnosti sa síce tieto hodnoty opäť zvýšili, pohybujú sa na úrovni približne 55-57%. V tesnom závese je však premiér Peter Pellegrini (52%). Na treťom mieste sa umiestňuje s výrazným odstupom Igor Matovič (36%) (SITA, 2019).

ZÁVER

Ústava SR ani po 26 rokoch existencie samostatného štátu nedáva zaručenú definíciu, kedy a za akých podmienok môže prezident vykonávať svoje právomoci. Prax ukazuje, že každá hlava štátu si ich v doterajšej krátkej histórii moderného Slovenska uplatňovala inak. Musím však konštatovať, že namiesto upevňovania parlamentarizmu sa čoraz viac prikláňame k posilňovaniu právomocí prezidenta. Už dávnejšie bola zákonodarnému zboru odobratá kompetencia voľby najvyššieho ústavného činiteľa, neskôr zas dostal prezident do rúk silnejšiu moc v čase, keď vláda nemá potrebnú oporu v parlamente. Domnievam sa, že tento stav by sme nemali akceptovať v plnom rozsahu a bez výhrad. Ústavná úprava je síce vágna, no platia určité zvyklosti, ktoré by sa mali dodržiavať. Zabráni sa tak krízovým a sporným situáciám, nefunkčnosti kľúčových inštitúcií či rozkolu na dôležitých štátnopolitických miestach. Súhlasím s názorom politológa Radoslava Štefančíka, že rozhodnutia Andreja Kisku v tomto smere vytvárajú do budúcnosti precedensy. Môže sa totiž stať, že situácia

podobná dnešku sa bude opakovať a hlava štátu bude preferovať iný politický tábor než vládny kabinet, príp. naopak. To môže prerásť do ešte väčšej ústavno-právnej krízy. Slovenská konštitučná tradícia vychádza predovšetkým z opatrení prijatých parlamentom, ktorého legitimita je tvorená na základe vôle suveréna, čiže ľudu. Kiska toto pravidlo nerešpektoval, keď sa napr. rozhodol zasiahnuť do personálneho zloženia novej vlády pod vedením Pellegriniho (Štefančík, 2018).

Vláda sa totiž nezodpovedá prezidentovi, ale práve parlamentu. Hlava štátu teda v skutočnosti nemá právo zväzovať ruky premiérovi pri výbere daných ministrov. V tomto prípade by vládna väčšina s veľkou pravdepodobnosťou ich výber podporila a preto nebolo nutné návrh konkrétneho člena/členov vlády odmietnuť. Opäť sa tak len potvrdilo posilňovanie, resp. svojvoľné uplatňovanie kompetencií prezidenta. Názory na Kiskov mandát nie sú jednotné ani medzi odborníkmi, najmä ústavnými právnikmi. Jeho predchodcovia sa od aktuálnej politickej situácie držali skôr bokom, ak nerátame turbulentné obdobie v ére Michala Kováča. Jedna skupina hovorí o ešte stále súčasnej hlave štátu ako o najvýznamnejšom opozičnom politikovi, čo napokon aj sám dokázal, keďže ešte pred oficiálnym koncom volebného obdobia oznámil vstup do straníckej politiky s úplne novým subjektom vymedzujúcim sa voči terajšej vládnej koalícii. Druhá skupina naopak tvrdí, že mlčiaci prezident nie je súčasťou ústavného zvyku. Vo všeobecnosti sú názoru, že ak disponuje právom záväzne si vyžadovať informácie od členov vlády potrebné k výkonu svojho úradu, predpokladá to aj následnú právomoc aktívne vstupovať a participovať na živých veciach súvisiacich so štátnou mocou. Nech si však vyberieme akýkoľvek pohľad, Andrej Kiska je (nielen) v mojom ponímaní prezident, ktorý výrazne ovplyvnil parlamentnú formu vlády v slovenských podmienkach a bude zaujímavé sledovať, ako sa k svojim právomociam postaví novozvolená hlava štátu Zuzana Čaputová. Z hľadiska politických preferencií sa totiž orientuje podobným smerom ako Kiska.

POUŽITÁ LITERATÚRA

BURČÍK, M. 2014. *Kiska začal oslabením Harabina, vymenil troch členov Súdnej rady.* [online], [cit. 4/6/2019]. Dostupné na internete: <https://domov.sme.sk/c/7241653/kiska-zacal-oslabenim-harabina-vymenil-troch-clenov-sudnej-rady.html>

ČTK, 2018. *Kiska v OSN varoval pred propagandou a umlčiavanímnovinárov.* [online], [cit. 6/6/2019]. Dostupné na internete: <https://spravy.pravda.sk/svet/clanok/485749-kiska-v-osn-varoval-pred propagandou-a-umlciavanim-novinarov/>

HORVÁTH, P. 2005. Prezident v politickom systéme Slovenskej republiky In: *Slovenská politologická revue*. roč. 5, č. 3, 2005, 31 s. ISSN 1335-9096

NIKODÝM, D. 2012. *Ústavnoprávne postavenie prezidenta v Ústave Slovenskej republiky.* Bratislava: Ústav štátu a práva SAV, 2012, 22 s. Súčasť projektu č. APVV-0340-10.

OROSZ, L. 2013. *Prezident Slovenskej republiky a jeho postavenie v systéme deľby moci (doterajší vývoj, aktuálny stav, hodnotenie).* Bratislava: ÚS SR, 2013. 13 s. [online], [cit. 3/6/2019]. Dostupné na internete: <https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/992164/Orosz_final.pdf/51ff00a0-afc4-4655-bab6-fd8584751cd5>

STEUER, M. 2014. *Neutrálny arbiter alebo aktívny politický hráč? II. časť.* [online], [cit. 3/6/2019]. Dostupné na internete: <https://www.projustice.sk/ustavne-pravo/prezident-sr-neutralny-arbiter-alebo-aktivny-politicky-hrac-2-cast>
SITA, 2017. *Kiska opätovne nepodpísal jednokolovú voľbu županov.* [online], [cit. 4/6/2019]. Dostupné na internete: <https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/424245-kiska-opatovne-nepodpisal-jednokolovu-volbu-zupanov/>
SITA, 2019. *Prieskum AKO: Kiska je najdôveryhodnejším politikom Slovenska.* [online], [cit. 5/6/2019]. Dostupné na internete: <https://domov.sme.sk/c/22088274/prieskum-ako-kiska-je-najdoveryhodnejsim-politikom-slovenska.htm>
ŠTEFANČÍK, R. 2018. *Prezident znásilňuje parlamentnú formu vlády.* [online], [cit. 6/6/2019]. Dostupné na internete: <https://dennikn.sk/1071146/prezident-znasilnuje-parlamentnu-formu-vlady/>
TASR, 2017. *Prezident Kiska ostro kritizoval Ústavný súd, sudcov napriek tomu vymenuje.* [online], [cit. 4/6/2019]. Dostupné na internete: <http://www.tvnoviny.sk/domace/1898482_prezident-kiska-ostro-kritizoval-ustavny-sud-sudcov-napriek-tomu-vymenuje>
ÚSTAVNÝ ZÁKON Č. 9/1999 Zb. 1999. [online], [cit. 3/6/2019]. Dostupné na internete: <https://www.noveaspi.sk/products/lawText/1/47385/1/2>
ÚSTAVNÝ ZÁKON Č. 90/2001 Zb. 2001. [online], [cit. 3/6/2019]. Dostupné na internete: <https://www.slov-lex.sk/static/pdf/2001/2001c38.pdf>

POLITICKÁ DIFERENCIÁCIA NA SLOVENSKU Z POHĽADU VOLEBNEJ GEOGRAFIE – ŠPECIFIKUM TRNAVSKÉHO KRAJA V PREZIDENTSKÝCH VOĽBÁCH

PhDr. Dalibor Mikuš, PhD.[53]

Abstract

Presidential elections 2019 are subject to interest by experts from several areas. The article deals with electoral geography within the Region of Trnava and individual districts. The choice of this unit is based on the specific characteristics of this region, which connects the territories of several natural and historical regions. The Region of Trnava is the main argument of critics who point out the illogical nature of the current organization of regional self-government. The political decision created an artificial regional unit linking geographically and historically conflicting territories. This fact is logically reflected in the diverse national composition of this region with a strong representation of the Hungarian minority in the southern parts of the higher territorial unit. In this article, we analyze election results in individual districts of the Region of Trnava, defining the causes and individual context of citizens' electoral behaviour.

KEY WORDS: *presidential elections, electoral geography, electoral behaviour.*

ÚVOD

Prezidentské voľby v roku 2019 predstavujú jeden z kľúčových volebných aktov z hľadiska naplnenia demokratických princípov riadenia štátu. Nadobudnuté právo priameho rozhodovania o hlave štátu predstavuje dôležitý prvok vo výstavbe demokratického zriadenia na Slovensku. V týchto súvislostiach je potrebné zdôrazniť, že prezidentské voľby sa spájajú s vyššou volebnou účasťou v rámci klasifikácie volebných procesov. Predložený článok sa zaoberá volebnou geografiou z pozície Trnavského kraja, ktorý predstavuje špecifický územný celok vychádzajúc z geografických a historických osobitostí. V týchto súvislostiach je potrebné zdôrazniť, že práve Trnavský kraj predstavuje príklad nelogického kľúča vytvárania systému regionálnej samosprávy, keďže daná územná jednotka s naviazaním na mesto Trnava nemá svoje historické opodstatnenie. Politickým rozhodnutím sa vytvoril umelý regionálny celok spájajúc na jednej strane časti Záhoria, na druhej strane Žitného ostrova. Automaticky sa tento činiteľ premieta do rôznorodého národnostného zloženia so silným zastúpením maďarskej menšiny v južných častiach vyššieho územného celku. V článku tak analyzujeme osobitosť volebných výsledkov v jednotlivých okresoch Trnavského kraja, pričom definujeme príčiny a jednotlivé súvislosti volebného správania občanov.

[53] Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Katedra verejnej správy, Bučianska 4/A, 917 01 Trnava. Email: dalibor.mikus@ucm.sk

1 ŠPECIFIKUM PRÍPADU TRNAVSKÉHO KRAJA

Trnavský kraj predstavuje jedinečný územný útvar v rámci regionálneho členenia Slovenska. Toto tvrdenie sa opiera predovšetkým o geografickú a historickú špecifickosť územnej jednotky. Z hľadiska legislatívneho vymedzenia bol Trnavský kraj konštituovaný najskôr ako územnosprávny celok na základe zákona č. 222/1996 o organizácii miestnej štátnej správy, následne v roku 2001 sa totožný model ôsmych správnych jednotiek pretransformoval do systému regionálnej samosprávy vychádzajúc zo zákona č. 302/2001 Zb. o samospráve vyšších územných celkov. Trnava tak vystupuje ako centrum samosprávneho kraja disponujúc kompetenčným rámcom preneseným na regionálnu úroveň.

Ak sa pozrieme na Trnavský kraj z geografického hľadiska, môžeme identifikovať viaceré špecifiká. Správny celok sa skladá zo siedmych okresov Trnava, Hlohovec, Piešťany, Skalica Senica, Galanta a Dunajská Streda, ktoré vykazujú osobitné črty. Na jednej strane tu vystupujú okresy Skalica a Senica, ktoré sú súčasťou prirodzeného regiónu Záhoria, na strane druhej okresy Dunajská Streda a Galanta zasahujúc z veľkej časti na územie Žitného ostrova. Dochádza tak k administratívnemu rozdeleniu prirodzených regiónov do viacerých vyšších územných celkov. V prípade Záhoria sa okres Malacky nachádza v Bratislavskom kraji, naopak východná časť Žitného ostrova je súčasťou Nitrianskeho kraja.

Previazanosť viacerých prirodzených regiónov v rámci Trnavského kraja sa odráža aj v heterogénnom národnostnom zložení pri porovnaní jednotlivých okresov. Zatiaľ čo okresy Skalica, Senica, Trnava, Piešťany, Hlohovec sú v dominantnej miere zložené z obyvateľstva slovenskej národnosti, v prípade Dunajskej Stredy je podiel Slovákov len 19 %. Naopak podiel obyvateľov maďarskej národnosti dosahuje až 75 %. Špecifickým je okres Galanta, ktorý vykazuje diametrálne odlišné národnostné zloženie v severnej a južnej časti. V percentuálnom vyjadrení tvorí pomer Slovákov a Maďarov 59 % ku 35 % (Kováčová, 2014). Prvok národnostného zloženia sa odráža pri výsledkoch jednotlivých volebných aktov, kedy okresy vykazujú rozdielne výstupy.

V súčasných odborných diskusiách často dochádza k otváraniu tematiky opodstatnenosti a členenia vyšších územných celkov, kde práve Trnavský samosprávny kraj sa dáva ako príklad absentujúcej koncepčnosti celého modelu. Spojitosť rôznych prirodzených regiónov bez naplnenia prvkov geografickej previazanosti a historicity je významný argument kritikov (Kútik, Karbach, 2011). Na základe toho považujeme za žiadúce poukázať na historické súvislosti definujúc ďalšie špecifikum Trnavského kraja. Konfrontovali sme dva možné predpoklady, že získaná pozícia Trnavy ako centra regionálnej administratívnej jednotky bola výsledkom kontinuálneho historického vývoja vyplývajúceho z rastúceho významu mesta v 20. storočí, resp. že dané rozhodnutie malo výhradne politický charakter.

Historický význam Trnavy je definovaný v oveľa hlbšej histórii špecifikom prvého kráľovského mesta na území Slovenska. Udelenie privilégií uhorským kráľom Belom IV. v roku 1238 sa primárne podpísalo pod vymedzenie samosprávneho mechanizmu. Čo je ale potrebné uviesť z hľadiska regionálneho administratívneho umiestnenia, Trnava bola v rovnocennom postavení s regionálnymi celkami, či už komitátmi, resp. od konca 13. storočia šľachtickými stolicami. V praxi to znamenalo, že mesto sa síce teritoriálne nachádzalo na území Bratislavskej župy, ale v zmysle riadenia bolo nezávislé na župných orgánoch. Trnava

sa tak v podstate vyvíjala ako samostatná jednotka bez určenia administratívneho regionálneho centra takmer počas celej existencie Uhorska. Jedinou výnimkou bolo krátke obdobie v politicky premenlivom období po uhorskej revolúcii v polovici 19. storočia, kedy vystupovala v rokoch 1854-1860 ako centrum Hornonitrianskej župy (Schelle, 2016).

Československý štát budovaný na demokratických základoch znamenal výrazný prelom v nastavení celého správneho mechanizmu. Ak sa pozrieme na regionálnu úroveň, v rozmedzí rokov 1918-1938 prišlo k aplikovaniu dvoch modelov. V prvom prípade išlo o župný zákon č. 126/1920 Zb., ktorý zriaďoval 6 žúp na území Slovenska. S mestom Trnava sa však vôbec nepočítalo, keďže nebola súčasťou žiadnych alternatívnych návrhov zákona. Túto skutočnosť sa pripisuje nie len aspektu absentujúcej historicity, ale aj geografickému kritériu z hľadiska lokalizácie v blízkosti Bratislavy (Mikuš, 2017). Mesto tak získalo status okresného charakteru, čím ho môžeme zaradiť do druhej kategórie miest. Následný krajinský model definovaný zákonom č. 125/1927 Zb. určil Slovensko ako jeden celok, čím sa degradovala celá regionálna správa.

V období Slovenského štátu sa význam mesta zvýšil, paradoxne pod vplyvom Viedenskej arbitráže. Odstúpenie južných území v prospech Maďarska posunula Trnavu do pozície druhého najväčšieho mesta po Bratislave. V regionálnom administratívnom rozčlenení sa však táto skutočnosť neprejavila. Zákon č. 190/1939 Sl. z. o verejnej správe vnútornej zriaďoval 6 centier, pričom sa do značnej miery kopíroval „prvorepublikový" systém žúp. Práve táto skutočnosť Trnave zabezpečila len okresné postavenie. V procese schvaľovania opäť Trnava nefigurovala v pozícii uvažovaného župného sídla (zákon č. 190/1939 Sl. z. o verejnej správe vnútornej).

Obnovenie ČSR a presadenie komunistov do vedenia štátu predefinoval správny mechanizmus na systém národných výborov. Na regionálnej úrovni sa presadili krajské územné celky ako prebratý prvok z českej časti štátu. Prakticky sa vystriedali 3 modely, v ktorých však opäť Trnava nemala svoje zastúpenie. Zo 6 krajov sa prešlo na 3 veľké kraje doplnené po federatívnych zmenách v roku 1969 o hlavné mesto Bratislava. Hoci Trnava v osemdesiatych rokoch prekročila hranicu 70 000 obyvateľov, z administratívneho hľadiska nepresiahla úroveň okresného mesta (Mikuš, 2017).

Po revolučných zmenách v roku 1989 a prechode na demokratické zriadenie sa podarilo Trnave prepracovať do „prvej skupiny" miest. Ako sme už v úvodnej časti zadefinovali, prijatím zákona č. 222/1996 Zb. bola povýšená na krajskú úroveň v rámci územnosprávneho členenia Slovenska a o päť rokov neskôr sa zákonom 302/2001 Zb. pretransformoval model ôsmych celkov aj na samosprávnu úroveň v rámci zriadenia Trnavského vyššieho územného celku. Na základe týchto skutočností môžeme jednoznačne konštatovať, že povýšenie Trnavy do „prvej kategórie" miest bolo predovšetkým politickým rozhodnutím, za ktorými stáli priority zainteresovaných aktérov.

Rozhodujúcou politickou silou pri presadení nového modelu bolo HZDS ako dominantná strana vládnej koalície v rokoch 1994-1998. Prvotné predkladané modely z dielne jednotlivých politických strán vôbec s Trnavou ako sídlom kraja nepočítali. A. Matejka ako splnomocnenec vlády pre reformu verejnej správy začal ako Trnavčan presadzovať zaradenie mesta do vytypovanej krajskej kategórie. Vypracoval tak zo svojej pozície dva alternatívne

návrhy, ktoré už počítali aj s „Trnavským krajom“. Nakoniec sa presadil model ôsmych krajov, pričom V. Nižňanský považuje za rozhodujúci faktor jeho aplikovania „maďarskú otázku“. Vertikálne rozdelenie územných celkov smerujúcich od severu na juh mali primárne zabezpečiť rozčlenenie maďarského obyvateľstva do viacerých celkov, v ktorých dominantné percentuálne zastúpenie budú mať Slováci. Trnavský kraj obsahujúc časť prirodzeného regiónu Žitného ostrova tak v tomto nazeraní predstavoval dôležitý nástroj uplatnenia predloženej koncepcie (Nižňanský, Hamalová, 2012). Prijatím zákona č. 302/2001 Zb. o samospráve vyšších územných celkov z dňa 4. júla 2001 sa ponechal model 8 celkov, z čoho Trnava opäť profitovala. Ak zhrnieme historické a politické aspekty, môžeme jednoznačne deklarovať, že Trnavský kraj predstavuje špecifický administratívny územný útvar vytvorený za osobitých politických podmienok. Práve na základe svojich špecifických vlastností je zaujímavým predmetom skúmania výsledkov volieb z hľadiska volebnej geografie.

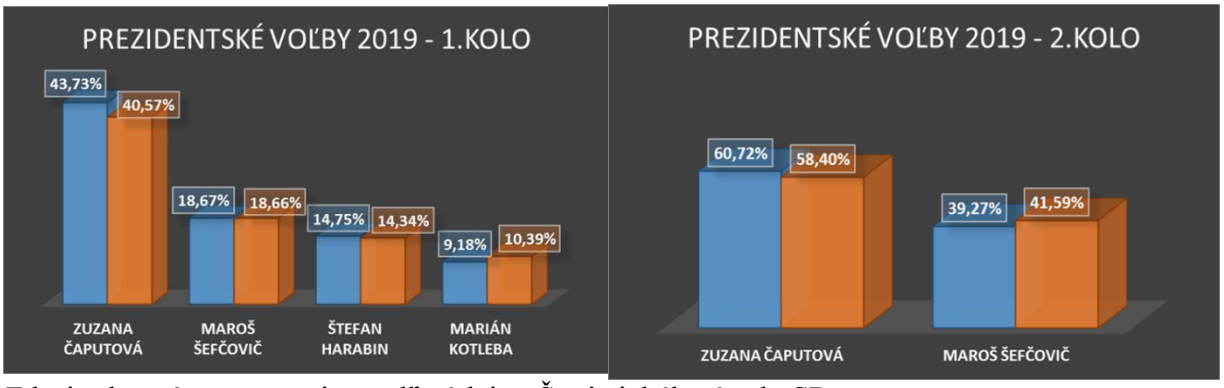
2 PREZIDENTSKÉ VOĽBY 2019 Z POHĽADU VOLEBNEJ GEOGRAFIE

Zavedením priamej voľby hlavy štátu na konci deväťdesiatych rokov občania získali právo rozhodovať o najvyššom ústavnom činiteľovi, čím sa Slovensko pripojilo k tradícii viacerých európskych krajín ako Francúzsko, Poľsko, či Rakúsko. Prezidentské voľby patria z hľadiska volebnej účasti medzi volebné akty s najvyšším záujmom občanov, pričom na základe tohto ukazovateľa sú zrovnateľné s parlamentnými, či komunálnymi voľbami. Hoci kompetenčný rámec prezidenta sa neodráža v jeho dominantnom postavení v rozhodovacom procese riadenia štátu, na základe povahy funkcie predstavuje výraznú postavu v politickej praxi. Zároveň je symbolom krajiny a dôležitým aktérom zahraničnej politiky (Horváth, 2017). Prezidentské voľby 2019 predstavovali v poradí piate priame hlasovanie občanov, pričom sa uskutočnili v dvoch kolách 16. a 30. marca. Na celoštátnej úrovni v prvom kole zvíťazila Z. Čaputová so ziskom 40,57 %, pričom do druhého kola postúpila s M. Šefčovičom, ktorý získal 18,66 %. Podľa predvolebným prieskumov šance na postup do druhého kola mali minimálne aj ďalší dvaja kandidáti Š. Harabin a M. Kotleba. V konečnom súčte však dosiahli volebné zisky 14,34%, resp. 10,39 %.

Zaujímavým prvkom celého volebného procesu bola volebná účasť. Zatiaľ čo v prvom kole dosiahla 48,74 %, v druhom kole sa znížila na 41,7%. Volebná prax pri tomto type volieb ukazovala vo väčšine prípadov opačný jav, keď rozhodujúce druhé kolo bolo spojené s vyššou účasťou. Výnimku tvorili len prezidentské voľby v roku 2004, kedy sa do druhého kola dostali V. Mečiar a I. Gašparovič. Veľká časť politickej kariéry oboch kandidátov bola spojená s politickou stranou HZDS vychádzajúc z rovnakého politického tábora. Na základe toho sa volebná účasť znížila zo 47,94 % na 43,50 %. V ostatných prezidentských voľbách však tento jav nevychádzal z rovnakých aspektov, keďže proti sebe nestáli v druhom kole kandidáti z rovnakých politických táborov. Zníženie volebnej účasti bolo spôsobené nesúhlasným postojom časti voličov s kandidátmi v druhom kole, pričom išlo predovšetkým o euroskeptických a antisystémových voličov M. Kotlebu a Š. Harabina. Výsledky druhého kola potvrdili náskok Z. Čaputovej, keď dokázala zvíťaziť so ziskom 58,4 %. Ak si však celoštátne výsledky rozdelíme podľa jednotlivých regiónov, samosprávnych krajov, miest, či obcí, pri každých voľbách dochádzame k zaujímavým výstupom vychádzajúc zo špecifickej

škály vlastností danej územnej jednotky. Na základe zvolenej tematiky sa zameriavame na osobitosti Trnavského kraja, čo sme si vyššie zadefinovali. Analyzujeme pritom výsledky volieb v jednotlivých okresoch, ktoré vykazujú rozdielne vlastnosti. V rámci priložených tabuliek uvádzame vždy zároveň výsledky na celoštátnej úrovni s cieľom graficky znázorniť diferenciácie.

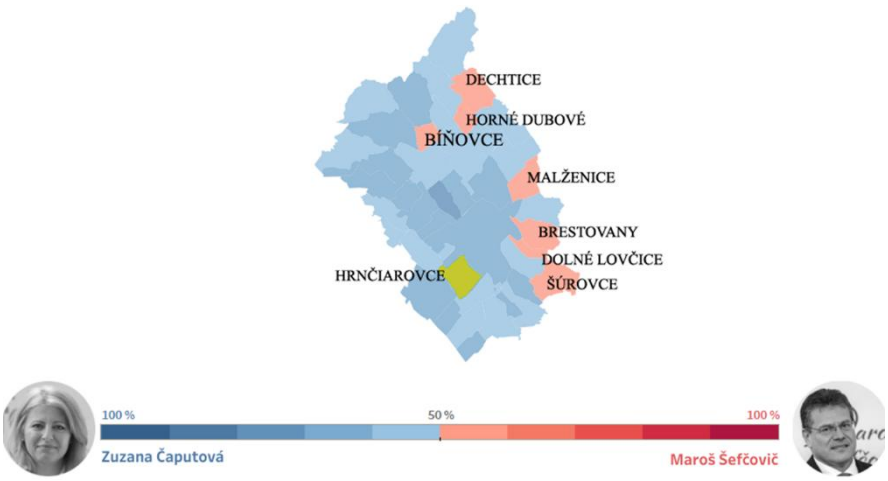
Obrázok 1: Výsledky prezidentských volieb 2019 v okrese Trnava



Zdroj: vlastné spracovanie, podľa údajov Štatistického úradu SR

Výsledky prezidentských volieb v okrese Trnava vykazovali takmer totožné zisky kandidátov v oboch kolách. Ak by sa teda hlasovalo len v rámci danej územnej jednotky, postupujúci do druhého kola aj celkový víťaz by zostali rovnakí. Zaujímavým javom je zvýšené zisky Z. Čaputovej a M. Šefčoviča v prvom kole, hoci v prípade M. Šefčoviča išlo len o desatinu percenta. Celkovo však nenastala situácia ako v roku 2014, kedy výsledky v okrese Trnava znamenali výrazný rozdiel oproti celoslovenskému meradlu. R. Procházka dokázal predbehnúť takmer o 4 % A. Kisku, pričom získal až 26,72 %. Rovnako druhé kolo znamenalo tesnejší rozdiel medzi R. Ficom A. Kiskom v pomere 44:56.

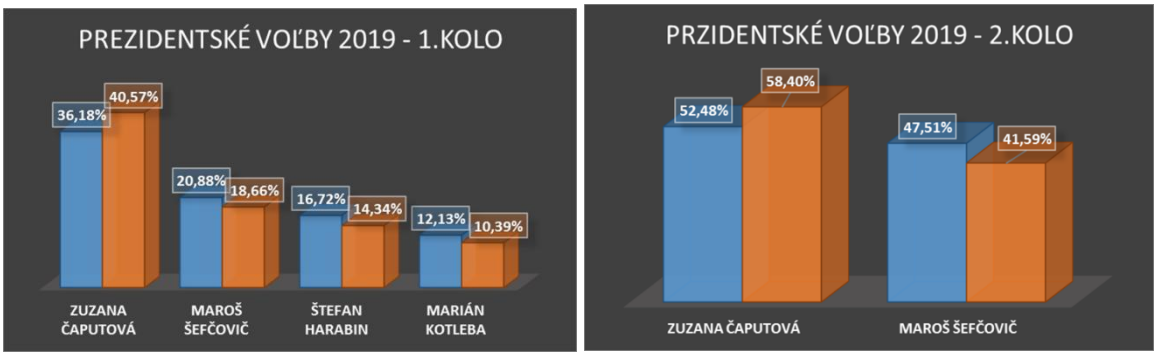
Obrázok 2: Výsledky prezidentských volieb v obciach okresu Trnava



Zdroj: vlastné spracovanie, podľa výsledkov Štatistického úradu SR

Ak sa pozrieme na volebnú mapu v rámci okresu Trnava, jednoznačne dominovala Z. Čaputová. V absolútnych číslach v prvom kole vyhrala v 43 zo 45 obcí, v druhom kole v 38 obciach. Zaujímavý je prípad obce Hrnčiarovce v prvom kole, kde zvíťazil pomerne jednoznačne Š. Harabin so ziskom 37,29 %. Tento výsledok vychádza zo skutočnosti, že do obce Hrnčiarovce je zaradený aj volebný okrsok nápravno-výchovného zariadenia. Práve v ňom triumfoval Š. Harabin, keď zo 444 odovzdaných hlasov ziskal 400 v danom okrsku. Druhá obec s víťazstvom iného kandidáta ako Z. Čaputovej bolo Horné Dubové. M. Šefčovič tu však vyhral len veľmi tesne o 1,08 % hlasov, čo v absolútnych číslach znamenali 3 hlasy. V druhom kole dokázal získať na svoju stranu aj obce Dolné Lovčice, Šúrovce, Bíňovce, Dechtice, Malženice, Brestovany, hoci v prvých troch spomínaných obciach bol rozdiel hlasov minimálny.

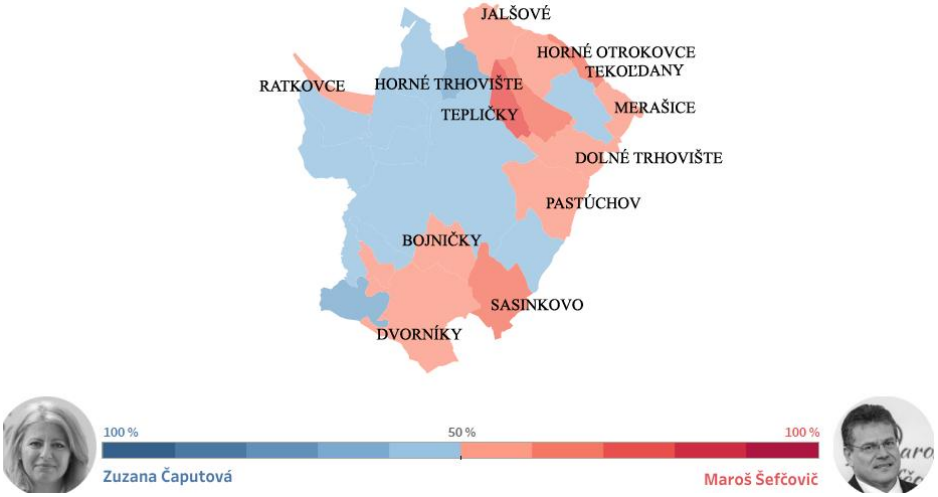
Obrázok 3: Prezidentské voľby 2019 v okrese Hlohovec



Zdroj: vlastné spracovanie, podľa údajov Štatistického úradu SR

V okrese Hlohovec sa potvrdil dlhodobý trend silnejšej podpory strany Smer-SD, resp. kandidátov s podporou tejto strany. V prvom kole získala Z. Čaputová o takmer 4 percentá menej v porovnaní s celoštátnymi výsledkami. M. Šefčovič naopak získal o 2 percentá viac, čo však nebolo také výrazné ako v prípade zisku R. Fica v prezidentských voľbách 2014. V prvom kole získal v okrese 35,05 %, pričom v druhom kole prehral len o niekoľko desatín percent, keď dosiahol zisk 49,56 %. Spomedzi všetkých okresov Trnavského kraja dosiahol najlepší výsledok. Zároveň je potrebné zdôrazniť, že A. Kiska by sa nedostal do druhého kola ani v tomto okrese, hoci ho R. Procházka predbehol len rozdielom jedného percenta. Ak sa vrátime však k ostatným prezidentským voľbám, v prvom kole získali približne o 2 percentuálne body silnejšiu pozíciu Š. Harabin a M. Kotleba. Zvýšená podpora Smeru-SD z ostatných rokov sa tak rozložila aj medzi spomínaných kandidátov.

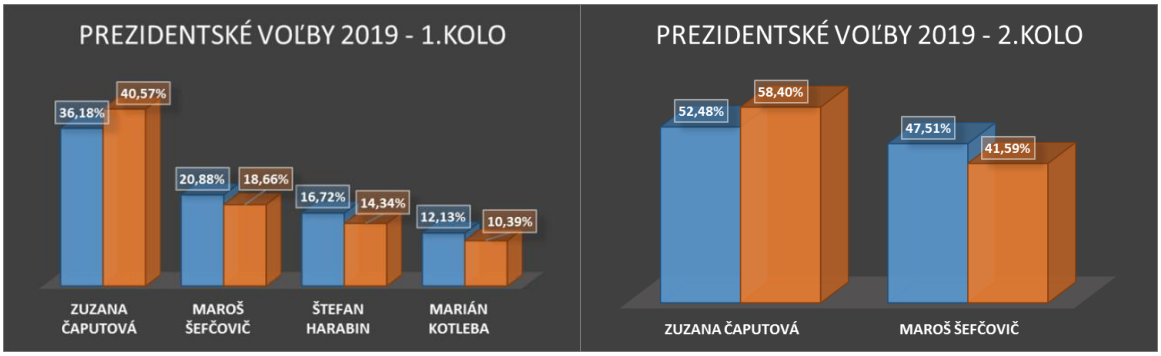
Obrázok 4: Výsledky prezidentských volieb v obciach okresu Hlohovec



Zdroj: vlastné spracovanie, podľa výsledkov Štatistického úradu SR

Tesnejšie výsledky sa premietli aj v rámci jednotlivých obcí okresu, čo sa prejavilo najmä v druhom kole. 24 obcí si paritne rozdelili Z. Čaputová a M. Šefčovič, pričom v obciach Sasinkovo a Tepličky dokázal zvíťaziť M. Šefčovič s viac ako 20 percentným rozdielom. Dominancia v rámci obcí sa v prípade Z. Čaputovej viac prejavila v prvom kole, keď získala 19 obcí. V týchto súvislostiach treba poznamenať, že v obce Ratkovce si víťazstvo pripísal M. Kotleba rozdielom 3 hlasov, hoci v celoslovenskom meradle skončil až na štvrtom mieste. Tento výsledok však môžeme oprieť o nadpriemerný zisk politickej strany Kotleba-ĽSNS, ktorá získala v parlamentných voľbách 2016 zisk 14,5 %. Š. Harabin naopak zvíťazil v obci Tepličky, kde sa v druhom kole jeho podpora preklopila v nadpriemernom zisku M. Šefčoviča.

Obrázok 5: Výsledky prezidentských volieb 2019 v okrese Piešťany

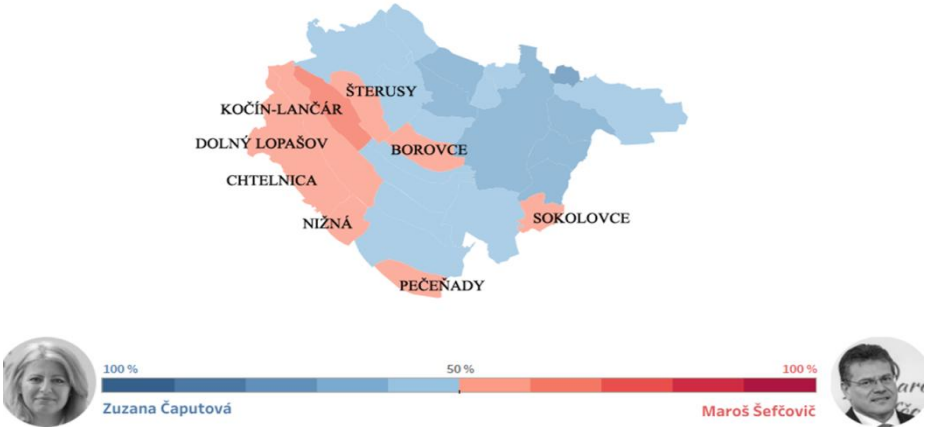


Zdroj: vlastné spracovanie, podľa údajov Štatistického úradu SR

Okres Piešťany sa v prezidentských voľbách v roku 2014 spájal s takmer totožnými výsledkami v porovnaní s celoštátnym meradlom. V prípade rozhodujúcich kandidátov A. Kisku a R. Fica predstavovala odchýlka v prvom a druhom kole len okolo 1 percenta. Na základe toho bolo zaujímavé sledovať, akým spôsobom sa budú vyvíjať volebné preferencie kandidátov v roku 2019. Tieto voľby opäť potvrdili skutočnosť prelínania výsledkov okresu a Slovenska. V prvom kole bol zisk M. Šefčoviča takmer totožný, pričom Z.Čaputová získala

o 3 preferenčné body viac. V druhom kole sa preferencie pohybovali v pomere 60:40, čo odzrkadľovalo celoštátne rozloženie síl.

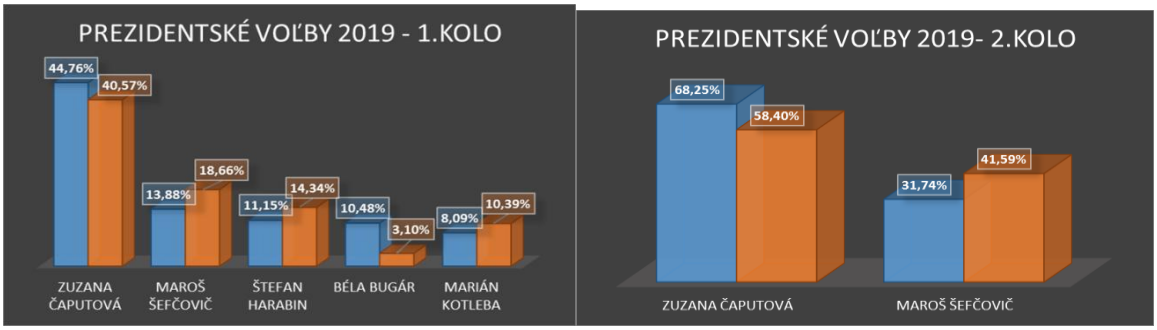
Obrázok 6: Výsledky prezidentských volieb v obciach okresu Hlohovec



Zdroj: vlastné spracovanie, podľa údajov Štatistického úradu SR

Pri pohľade na volebnú mapu v okrese Piešťany je zrejmé, že Z. Čaputová ovládla väčšinu obcí v druhom kole. V konkrétnych číslach získala na svoju stranu 19 z 27 obcí, pričom M. Šefčovič ovládol obce Sokolovce, Pečeňady, Nižná, Chtelnica, Dolný Lopašov, Borovce, Kočín-Lančár a Šterusy. Zaujímavý je výsledok prvého kola v obci Pečeňady, kde zvíťazil M. Kotleba s 23,68 %. V absolútnych číslach predbehol Z. Čaputovú o 6 hlasov. Víťazstvo tohto kandidáta vychádza zo silnej pozície politickej strany ĽSNS, ktorá v rámci parlamentných volieb 2019 presiahla v obci hranicu 15 %.

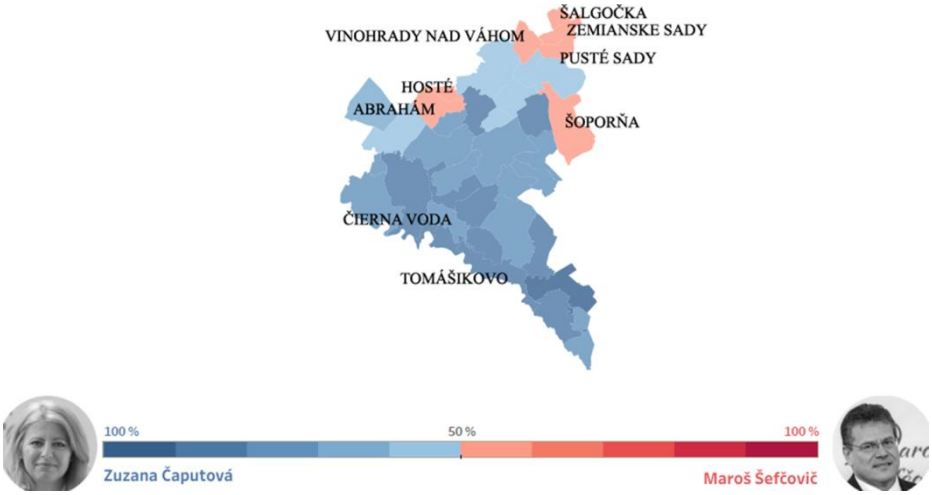
Obrázok 7: Výsledky prezidentských volieb 2019 v okrese Galanta



Zdroj: vlastné spracovanie, podľa údajov Štatistického úradu SR

Národnostné zloženie okresu Galanta sa odrazilo vo výsledkoch prezidentských volieb so zvýšením ziskom Z. Čaputovej v druhom kole, kde dosiahla zisk 68,25 %. Potvrdil sa tak trend voľby maďarského voliča v neprospech Smeru-SD, resp. kandidátov s podporou tejto strany. V prezidentských voľbách 2014 sa tento jav prejavil ešte výraznejšie, keď A. Kiska získal 71,49 %. Rozdiel oproti obom volebným aktom predstavoval zisk maďarského kandidáta. Zatiaľ čo v roku 2014 kandidát SMK G. Bárdos získal 23,38 % a obsadil druhé miesto, B. Bugár ako predseda Mostu-Híd získal v ostatných voľbách len 10,48 % a skončil až za M. Šefčovičom a Š. Harabinom.

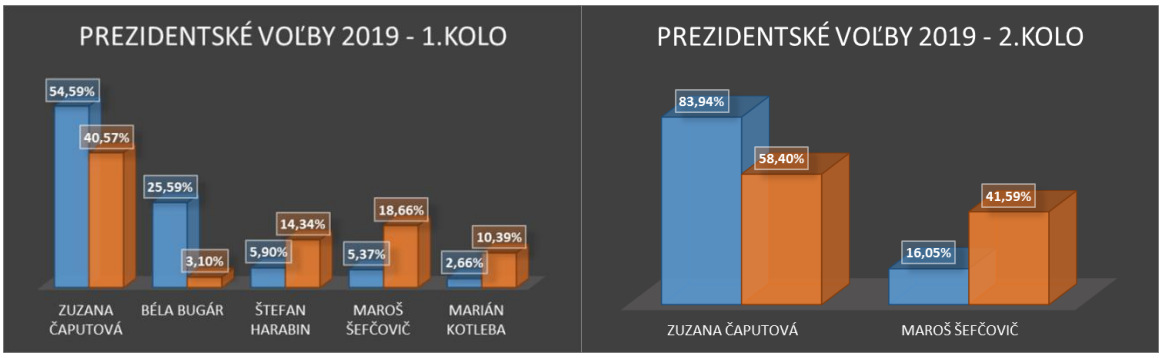
Obrázok 8: Výsledky prezidentských volieb v obciach okresu Galanta



Zdroj: vlastné spracovanie, podľa údajov Štatistického úradu SR

Silná pozícia maďarského kandidáta sa v prezidentských voľbách 2019 neprejavila ani v rámci obcí. B. Bugár získal len obce Tomášikovo a Čierna Voda, pričom G. Bárdos v roku 2014 dominoval v 18 z 36 obcí. V oboch kolách dominovala Z. Čaputová, pričom získala víťazstvá v 33, resp. v 29 obciach. M. Šefčovič v druhom kole dokázal zvíťaziť len v obciach s dominantným zastúpením Slovákov na severe okresu. Konkrétne išlo o obce Abrahám, Hosté, Pusté Sady, Vinohrady nad Váhom, Zemianské Sady, Šalgočka a Šoporňa.

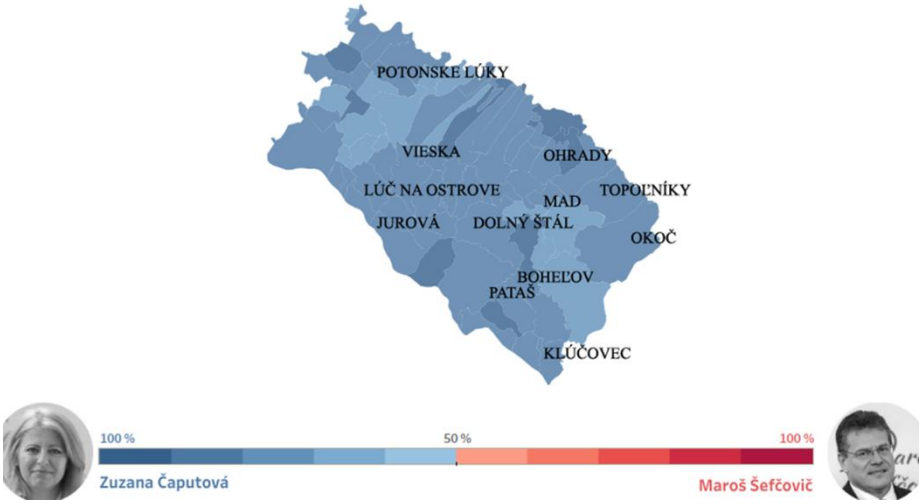
Obrázok 9: Výsledky prezidentských volieb 2019 v okrese Dunajská Streda



Zdroj: vlastné spracovanie, podľa údajov Štatistického úradu SR

Dunajská Streda predstavuje jediný okres Trnavského kraja, v ktorom z hľadiska národnostného zloženia dominuje maďarské obyvateľstvo v pomere 19:75. Automaticky sa tento faktor premieta do volebných výsledkov v zmysle zisku maďarských politických strán. V prezidentských voľbách 2014 dokázal zvíťaziť G. Bárdos so ziskom 51,50 % s rozdielom takmer 25 percent pred druhým A. Kiskom. Zároveň sa to premietlo do minimálneho zisku R. Fica, ktorý nepresiahol v druhom kole ani desať percent. V ostatných prezidentských voľbách sa však táto dominancia nepotvrdila. B. Bugár získal polovičný zisk v porovnaní s G. Bárdosom a obsadil druhé miesto za Z. Čaputovou. M. Šefčovič skončil až na štvrtom mieste, pričom v druhom kole obdržal 16,05 % hlasov.

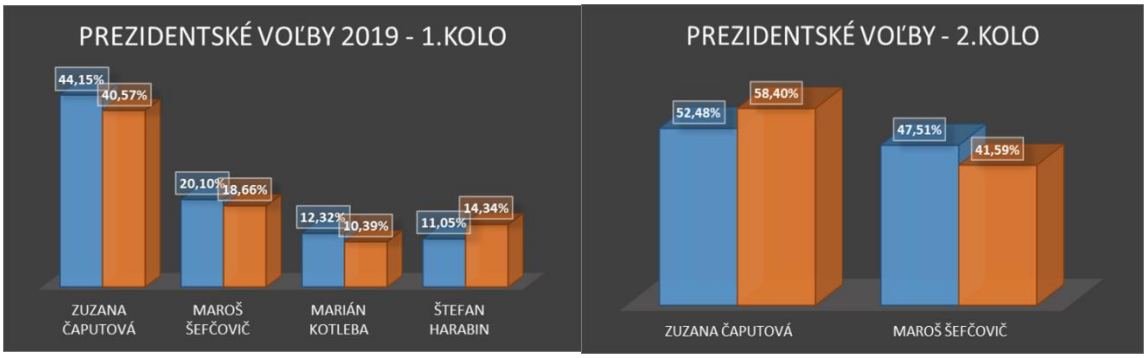
Obrázok 10: Výsledky prezidentských volieb v obciach okresu Dunajská Streda



Zdroj: vlastné spracovanie, podľa údajov Štatistického úradu SR

Pri analýze výsledkov volieb v jednotlivých obciach okresu Dunajská Streda je žiadúce zdôrazniť, že zo 67 jednotiek miestnej samosprávy má 62 väčšinové obyvateľstvo maďarskej národnosti. Napriek tejto skutočnosti však kandidát Mostu-Híd B. Bugár dokázal uspieť len v 12 z nich, čo je v porovnaní s dominanciou G. Bárdosa v prezidentských voľbách 2014 podpriemerný výsledok. Vyplýva to aj z postoja politickej strany SMK, ktorá pred kandidátom maďarskej národnosti uprednostnila Z. Čaputovú. Druhé kolo spojené s rozhodujúcim ziskom všetkých obcí v prospech tejto kandidátky bolo spojené s pozoruhodnou skutočnosťou, kedy strana Most-Híd ako koaličný partner Smeru-SD sa rozhodla podporiť práve Z. Čaputovú na úkor nominanta najsilnejšej vládnej strany.

Obrázok 11: Výsledky prezidentských volieb 2019 v okrese Senica

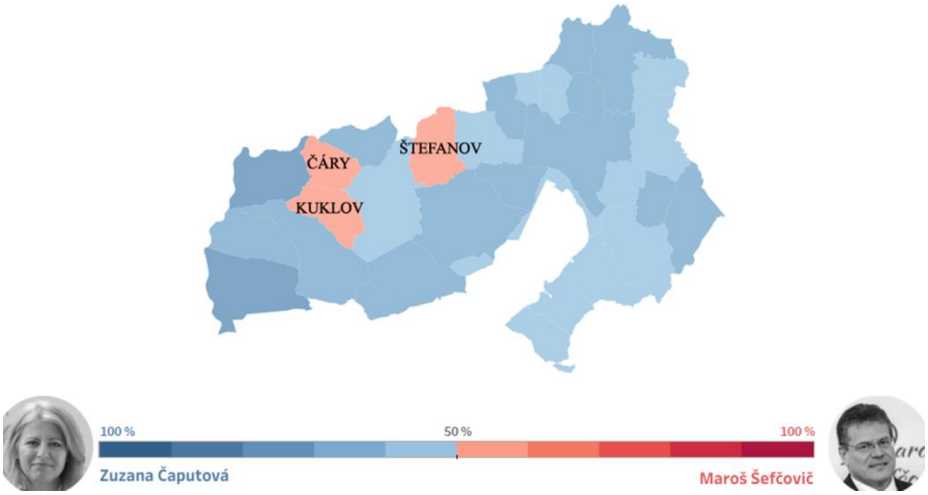


Zdroj: vlastné spracovanie, podľa údajov Štatistického úradu SR

Okres Senica priniesol v porovnaní s celoštátnymi výsledkami zaujímavý jav diferenciácie výsledkov jednotlivých kôl. Zatiaľ čo v prvom kole získala Z. Čaputová o takmer 4 percentuálne body viac a dosiahla 44,15 %, v druhom kole bolo súperenie s M. Šefčovičom veľmi tesný. Výrazný nárast preferencií naopak zaznamenal práve tento kandidát, keď z 20,10 % sa posunul na takmer 48 %. Pripisujeme to skutočnosti, že sa mu podarilo pomerne úspešne

osloviť voličov neúspešných kandidátov M. Kotlebu a Š. Harabina, čo sa v celoštátnom meradle podarilo len v určitej miere.

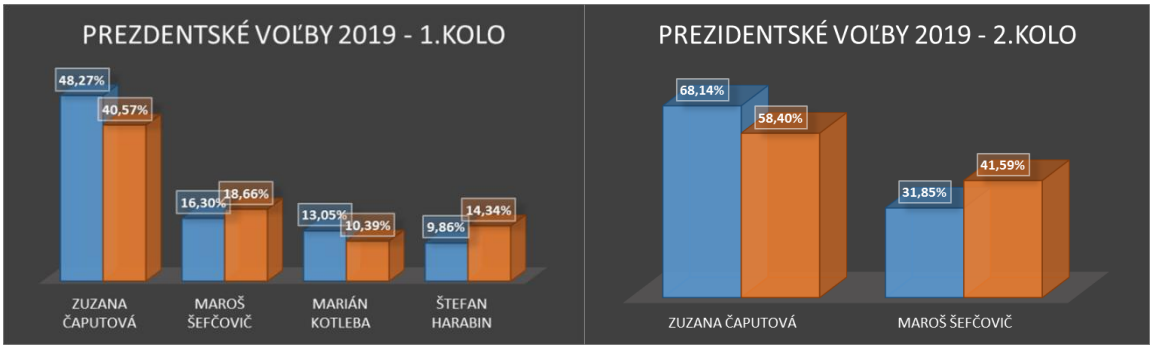
Obrázok 12: Výsledky prezidentských volieb v obciach okresu Senica



Zdroj: vlastné spracovanie, podľa údajov Štatistického úradu SR

Napriek pomerne tesnému výsledku v druhom kole sa z hľadiska jednotlivých obcí podarilo suverénne triumfovať Z. Čaputovej. Z celkového počtu 31 obcí získala v prvom kole 30 obcí a v kole druhom 28 obcí. Za poznamenanie stojí skutočnosť nulového zisku v prípade M. Šefčoviča v rámci prvého kola. V obci Kuklov dokázal zvíťaziť M. Kotleba, hoci rozdiel medzi ním a Z. Čaputovou bol len 1 hlas. Potvrdila sa tak pomerne silná pozícia politickej strany ĽSNS v tomto okrese z ostatných parlamentných volieb 2016.

Obrázok 13: Výsledky prezidentských volieb 2019 v okrese Skalica

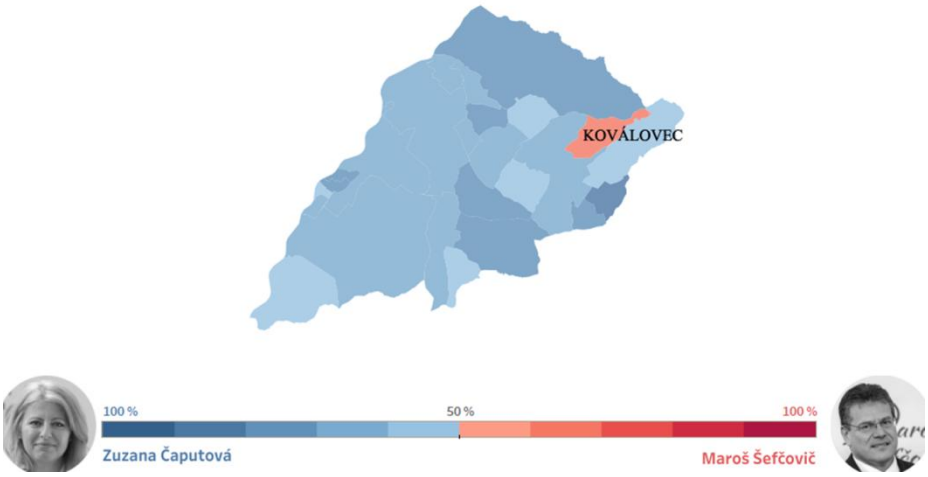


Zdroj: vlastné spracovanie, podľa údajov Štatistického úradu SR

Okres Skalica bol špecifickou správnou jednotkou v prezidentských voľbách 2014, kedy sa podarilo A. Kiskovi získať výrazný náskok v súboji s R. Ficom. Na rozdiel od celoštátnych výsledkov ho dokázal poraziť už v prvom kole rozdielom takmer 10 %, čo sa naplno ukázalo v kole druhom. A. Kiska v ňom dosiahol 67,49 % naproti čomu R. Fico len 32,50 %. Táto tendencia sa naplno prejavila aj v ostatných prezidentských voľbách. Z. Čaputová takmer dokázala prekročiť hranicu 50 % už v prvom kole, pričom druhé kolo sa skončilo obdobným

rozdielom, ako to bolo v prípade súperenia A. Kisku a R. Fica. V porovnaní so záhorským okresom Senica tak môžeme pozorovať výrazné diferenciácie.

Obrázok 14: Výsledky prezidentských volieb v obciach okresu Skalica



Zdroj: vlastné spracovanie, podľa údajov Štatistického úradu SR

Dominancia Z. Čaputovej v rámci výsledkov v okrese Skalica sa preniesli aj do volebnej mapy pozostávajúcej z jednotlivých obcí. Z 21 územných jednotiek miestneho charakteru sa podarilo súčasnej prezidentke zvíťaziť v 20 obciach. V oboch kolách výnimku tvorila len obec Koválovec, kde v prvom kole sa súboj skončil remízou a v kole druhom rozdielom 61:39 v prospech M. Šefčoviča. Zaujímavým prvkom je pozícia M. Kotlebu v prvom kole, ktorý v 3 obciach okresu dokázal predbehnúť M. Šefčoviča. Naopak podpriemerné zisky zaznamenal Š. Harabin. V percentuálnom vyjadrení získal o takmer 5 percentuálnych bodov menej ako v celoštátnom meradle.

ZÁVER

Prezidentské voľby 2019 priniesli v celoštátnom hodnotení jednoznačné víťazstvo Z. Čaputovej. Ak sa však pozrieme na Trnavský kraj, môžeme pozorovať pomerne značnú diferenciáciu volebných výsledkov. Národnostné zloženie a špecifiká jednotlivých okresov, ktoré sme si v článku zadefinovali, sa jednoznačne ukázali ako dôležitý faktor rozhodovania voličov. Zatiaľ čo v okresoch Trnava, Hlohovec, Piešťany sa výsledky približovali k celoštátnym číslam, ostatné okresy vykazovali osobitné znaky. V prípade okresov Galanta a Dunajská Streda sme logicky identifikovali posilnené pozície maďarského kandidáta, pričom však národnostný prvok bol výrazne slabší činiteľ v porovnaní s prezidentskými voľbami 2014. Toto konštatovanie môžeme oprieť predovšetkým o volebnú mapu okresu Dunajská Streda, kde kandidát B. Bugár dokázal získať len 12 obcí z celkového počtu 62 obcí okresu, v ktorých má maďarské obyvateľstvo väčšinové postavenie. Oproti tomu G. Bárdos v roku 2014 dokázal výrazne prekresliť volebnú mapu okresu, keď uspel v 37 obciach. Zaujímavým javom sú výsledky volieb v okresoch Senica a Skalica, ktoré sa rozprestierajú na území prirodzeného záhorského regiónu. Napriek tejto skutočnosti sa tu dlhodobejšie

uplatňujú rozdielne tendencie z hľadiska vývoja volebných výsledkov v porovnaní s celoštátnymi číslami, čo sa na základe realizovaných analýz v plnej miere prejavilo aj v prezidentských voľbách 2019.

POUŽITÁ LITERATÚRA:

HORVÁTH, P. 2017. Dualizmus výkonnej moci na Slovensku. In *Politické vedy*. [online]. Roč. 20, č. 1, 2017. ISSN 1335 – 2741, s.47-63. Dostupné na internete: <http://www.politickevedy.fpvmv.umb.sk/archiv-vydani/2017/1-2017/peter-horvath.html>.
KOVÁČOVÁ, E. 2014. *Teória a prax verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky*. Banská Bystrica: Belianum, 2014. s. 236. ISBN 978-80-557-0735-8
KRIVÝ, V. Výsledky volieb 1929 - 2012 za obce na Slovensku [online], [cit.2019-08-21]. Dostupné na internete: <http://sasd.sav.sk/sk/data_katalog.php>
KÚTIK,J., KARBACH, R. 2011. *Systémy verejnej správy*. Bratislava: Sprint dva, 2011, s. 204. ISBN 978-80-89393-53-4
MIKUŠ, D. 2017. *Vývoj verejnej správy na Slovensku. Prípadová štúdia mesta Trnava*: Dizertačná práca. Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2017, 199 s.
NIŽŇANSKÝ, V., HAMALOVÁ M. 2013. *Územné a správne členenie Slovenska*. Bratislava: Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy, 2013. 74 s. ISBN: 978-80-89600-19-9
SCHELLE, K. 2016. *Dějiny veřejné správy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2016, s. 520. ISBN 978-80-7552-374-7
Zákon č.126/1920 Zb. zákonov a nariadení o župných a okresných úradoch (župný zákon)
Zákon č. 125/1927 Zb. o organizácii verejnej správy (krajinský zákon)
Zákon č. 280/1948 Zb. o krajskom zriadení
Zákon č. 36/1960 Zb. o územnom členení štátu
Zákon č. 222/1996 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy
Zákon č. 302/2001 Zb. o samospráve vyšších územných celkov

VNÍMANIE MIGRÁCIE A DOPADOV CEZHRANIČNEJ SPOLUPRÁCE MEDZI SLOVENSKOM A UKRAJINOU Z POHĽADU REGIONÁLNYCH A MIESTNYCH AKTÉROV VEREJNEJ SPRÁVY NA SLOVENSKU A UKRAJINE[54]

Mgr. Gabriel Székely, PhD. – Mgr. Anna Polačková, PhD.[55]

ABSTRACT

This study presents partial results of research project „Association Agreement EU with Ukraine and the cross-border cooperation between Slovakia and Ukraine: outcomes and opportunities", which is focused on a development of cross-border cooperation at the Slovak-Ukraine border and impacts identification of Association Agreement (AA) between EU and Ukraine to cross-border cooperation of Slovakia and Ukraine. Based on research aimed to attitudes of a wider circle of cross-border actors the study focuses on specific findings from the questionnaire research realized in the project. The main objective is to identify impacts and potential opportunities or particular proposals for improvement of actual cross-border cooperation between Slovakia and Ukraine.

KEY WORDS: *cross-border cooperation; emigration; immigration; Slovakia; Ukraine.*

ÚVOD

Otázka migrácie reprezentuje v súčasnom verejnom, politickom, vedeckom a mediálnom diskurze frekventovanú tému, ktorá neraz spoločnosť znepokojuje alebo polarizuje. Či už ide o utečencov z oblastí zasiahnutých vojnou alebo o ekonomických migrantov z krajín tretieho sveta a pod. Práve tieto témy vyvolávajú zväčša negatívne reakcie s emotívnym podtónom. Na druhej strane, nie je adekvátne zúžiť optiku v utečeneckej kríze iba na ľudí migrujúcich z rozvojových krajín. Takýto pohľad v nazeraní na komplexný problém migrácie by vykazoval znaky selektívneho prístupu. Napriek uvedenému je všeobecne známe, že problematika utečeneckej krízy je v slovenskej spoločnosti médiami prezentovaná skôr so zameraním na utečencov z afrických krajín mimo EÚ. Z tohto okruhu však nemožno vylúčiť ani migráciu obyvateľstva z Ukrajiny, ktorá je susedným štátom Slovenskej republiky ako členskej krajiny EÚ a Schengenskej dohody. Hoci Ukrajina v posledných rokoch prechádza náročným vnútropolitickým vývojom poznačeným ozbrojeným konfliktom, situácia okolo presídlencov a migrantov z Ukrajiny nie je v spoločnosti primárne pertraktovaná. Pritom nemalý počet Ukrajincov, ktorí migrujú nielen na Slovensko prevažne z ekonomických dôvodov, sú neraz

[54] Štúdia je čiastkovým výstupom grantovej úlohy *Asociačná dohoda EÚ s Ukrajinou a cezhraničná spolupráca medzi Slovenskom a Ukrajinou: dôsledky a príležitosti (AASKUA) – APVV-15-0369.*

[55] Inštitút politológie (Filozofická fakulta, Prešovská univerzita v Prešove), Ul. 17. novembra 1, 080 78 Prešov. Kontakt: Mgr. Gabriel Székely, PhD. (gabriel.szekely@unipo.sk); Mgr. Anna Polačková, PhD. (anna.polackova@unipo.sk).

odkázaní práve na prácu za hranicou. K zlepšeniu ich životnej úrovne v nemalej miere prispievajú aj možnosti, ktoré ponúka napríklad cezhraničná spolupráca.

V súčasnosti existujú dva exogénne faktory, ktoré determinujú štruktúru politických príležitostí cezhraničnej spolupráce a nadnárodného regionálneho rozvoja na slovensko-ukrajinskej hranici ako časti vonkajších hraníc EÚ. Ide o programy EÚ zamerané na cezhraničnú spoluprácu vrátane programov Európskej susedskej politiky a národné politiky Slovenskej republiky ako členskej krajiny EÚ a Ukrajiny ako susednej krajiny, s ktorou Slovenská republika zdieľa spoločnú hranicu. Za účelom kompenzácie „deliacich" funkcií východnej vonkajšej hranice EÚ rovnako tak posilnenia jej inkluzívnych funkcií, EÚ podporuje modely a programy cezhraničnej spolupráce aj na vonkajších hraniciach, koré boli pôvodne zamerané iba na vnútorné hranice. Aj keď sú programy cezhraničnej spolupráce univerzálne a aplikovateľné na národnej úrovni v rámci externých hraníc, ich aktuálne rozdiely sú determinované rôznymi prístupmi, ktoré primárne závisia od kapacít národných, regionálnych a lokálnych aktérov využiť politické príležitosti. V rámci naznačeného kontextu je preto nevyhnutné identifikovať či lokálni a regionálni aktéri na oboch stranách hranice zdieľajú svoje preferencie, percepcie a stratégie vo vzťahu k vývoju cezhraničnej spolupráce.

1 METODOLÓGIA VÝSKUMU

Údaje prezentované v tejto štúdii sú čiastkovými výsledkami výskumného projektu s názovom *„Asociačná dohoda EÚ s Ukrajinou a cezhraničná spolupráca medzi Slovenskom a Ukrajinou: dôsledky a príležitosti"*, ktorý realizuje za podpory grantovej Agentúry na podporu výskumu a vývoja (APVV) Inštitút politológie Filozofickej fakulty Prešovskej univerzity v Prešove v období rokov 2016 – 2019. Zámerom tohto projektu je identifikovať vplyv Asociačnej dohody (AA) medzi EÚ a Ukrajinou na slovensko-ukrajinskú cezhraničnú spoluprácu a umožniť tak regionálnym a miestnym aktérom, aby využili príležitosti, ktoré priniesla AA a bezvízový režim medzi EÚ a Ukrajinou na rozvoj cezhraničnej spolupráce na slovensko-ukrajinskej hranici. Okrem analýzy obsahu príslušných úradných dokumentov, sekundárnych zdrojov informácií, vedeckej literatúry v danej oblasti, skúmania politického diskurzu a štatistických údajov, výskum zahŕňa aj zhromažďovanie empirických údajov. Ich zber prostredníctvom pološtrukturovaných rozhovorov, štandardizovaných dotazníkov[56] a následné spracovanie sa realizuje s cieľom získať informácie o percepciách, preferenciách a stratégiách kľúčových aktérov cezhraničnej spolupráce na troch vertikálnych úrovniach

[56] V prípade zostavovania štandardizovaného dotazníka na sme vychádzali z otázok, ktoré boli predmetom najväčšieho a najkomplexnejšieho výskum cezhraničnej spolupráce na vonkajšej hranici EÚ, ktorý bol realizovaný v rámci projektu *„Lines of Exclusion as Arenas of Cooperation: Reconfiguring the External Boundaries of Europe – Policies, Practices, Perceptions"* (EXLINEA), koordinovaný Nijmegen Centre for Border Research na Univerzite v Nijmegene (Holandsko). Tento výskum bol aplikovaný na šiestich prípadových štúdiách, resp. šiestich úsekoch vonkajších hraníc EÚ: fínsko-ruská hranica, estónsko-ruská hranica, poľsko-ukrajinská hranica, maďarsko-ukrajinská hranica, rumunsko-moldavská hranica a severná hranica Grécka (pozri napr. Kramsch a kol. 2004, Houtum and Scott 2005a a 2005b, Scott and Matzeit 2006a a 2006b). Výskum cezhraničnej spolupráce na slovensko-ukrajinskej hranici však nebol a nie je zahrnutý ani do jedného z veľkých výskumných projektov, ktoré sa realizovali v posledných rokoch. Vzhľadom na to, si náš výskum dal za cieľ jednak zaplniť túto medzeru a prispieť do aktuálneho vedeckého výskumu v Európe prostredníctvom overenia existujúcich teoretických prístupov vypracovaných v rámci „border studies" na základe prípadovej štúdie výskumu cezhraničnej spolupráce medzi Slovenskom a Ukrajinou a zároveň sprostredkovať údaje, ktoré by bolo vhodné na komparáciu už s doteraz existujúcimi výskumami v predmetnej oblasti, avšak na iných úsekoch vonkajších hraníc EÚ.

výskumu: 1) nadnárodnej (EÚ inštitúcie); 2) národnej (vlády SR a Ukrajiny, vrátane ministerstiev a špecializovaných vládnych agentúr); 3) regionálnej (Prešovský samosprávny kraj, Košický samosprávny kraj, Zakarpatská oblasť Ukrajiny) a lokálnej úrovni (mestá a obce PSK, KSK, ZOU).

V rámci predkladanej štúdie sa primárne zameriame na interpretáciu dát v rámci tretej úrovne, t. j. lokálnej a regionálnej.

1.1 LOKÁLNA ÚROVEŇ

Zámerom lokálnej úrovne bolo skúmať názory lokálnych aktérov (mestá a obce PSK, KSK a ZOU) z hľadiska ich schopnosti využiť štruktúru politických príležitostí[57] vytvorenú exogénnymi faktormi pre etablovanie mechanizmov cezhraničnej spolupráce, vrátane zhodnotenia doterajších skúseností a praxe. V rámci zberu dát sme sa zamerali na zisťovanie percepcií, preferencií, motivácie a stratégií regionálnych a lokálnych aktérov na obidvoch stranách hranice pre rozvoj cezhraničnej spolupráce. Použitý dotazník na lokálnej úrovni bol štruktúrovaný do šiestich základných okruhov, ktoré boli zamerané na: 1) imigráciu a sociálnu interakciu; 2) identifikovanie bariér interakcie a cezhraničnej spolupráce; 3) vnímanie a predstavy o Ukrajincoch / Slovákoch; 4) hodnotenie politík cezhraničnej spolupráce; 5) očakávané dopady cezhraničnej spolupráce; 6) očakávané dopady Asociačnej dohody s Ukrajinou.

Lokálna úroveň sa primárne orientovala na zmapovanie rozvoja cezhraničnej spolupráce na slovensko-ukrajinskej hranici, pričom zber dát sa realizoval v pohraničných okresoch v Prešovskom a v Košickom kraji. Na ukrajinskej strane v Zakarpatskej oblasti Ukrajiny. Zaujímali nás postoje širšieho okruhu aktérov cezhraničnej spolupráce, zahrňujúc obyvateľov miest a obcí v pohraničných oblastiach, lokálnych ekonomických aktérov, zástupcov národnostných menšín a cirkví. Vychádzajúc zo zámeru projektu výskumu bolo sumárne oslovených 200 respondentov tak na slovenskej, ako aj 200 respondentov na ukrajinskej strane hranice. V prípade slovenskej vzorky respondentov sa do výskumu zapojilo 94 mužov (47 %) a 106 žien (53 %), ukrajinskí respondenti boli v zastúpení 93 mužov (46,5 %) a 107 žien (53,5 %).

1.2 REGIONÁLNA ÚROVEŇ

Zámerom výskum bolo skúmať názory regionálnych aktérov (mestá a obce PSK, KSK a ZOU) z hľadiska ich schopnosti využiť štruktúru politických príležitostí vytvorenú

[57] Štruktúra politickej príležitosti (*Theory of Political Opportunity Structure*) môže byť definovaná ako *„dimenzie politického prostredia, ktoré ponúkajú stimuly pre kolektívnu akciu podmienenú očakávaniami úspechu alebo prehry“* (Tarrow, 1998, s. 85). Táto teória bola pôvodne vyvinutá v rámci výskumu občianskoprávnych a protestných hnutí v západných demokraciách, vrátane mechanizmov ich cezhraničného šírenia do iných krajín, t. j. ich transnárodnej difúzie (transnational difusion) (Kitschelt 1986, McAdam 1996, Meyer and Staggenborg 1996 a. i.) a postupne si našla široké uplatnenie pri výskume mechanizmov inštitucionalizácie politických aktivít ako takých, vrátane mechanizmov inštitucionalizácie politických aktivít a procesov prekračujúcich hranice štátov (*transnational processes*), nevynímajúc ani cezhraničnú spoluprácu v rámci „border studies“. Priekopníkom uplatnenia tejto teórie pri výskume cezhraničnej spolupráce je profesor James Scott, ktorý participoval vo väčšine najnovších výskumných projektov cezhraničnej spolupráce na vonkajšej hranici EÚ.

exogénnymi faktormi pre etablovanie mechanizmov cezhraničnej spolupráce, vrátane zhodnotenia doterajších skúseností a praxe. V neposlednom rade bolo zistiť názory, postoje, ale aj percepcie, preferencie a stratégie regionálnych aktérov na obidvoch stranách hranice pre rozvoj cezhraničnej spolupráce.

V rámci dotazníkového výskumu na regionálnej úrovni bolo oslovených viacero významných inštitúcií a regionálnych aktérov, ktorí aktívne pôsobia, resp. sa aktívne zapájajú do cezhraničnej spolupráce medzi Slovenskom a Ukrajinou. Do výskumu sa reálne zapojilo 60 respondentov – 30 slovenských a 30 ukrajinských aktérov cezhraničnej interakcie, pričom vyplnenie dotazníka bolo anonymné.

Harmonogram dotazníkového výskumu pozostával z dvoch častí: 1) identifikácia inštitúcií, úradov a aktérov, ktorí sa aktívne zapájajú do cezhraničnej spolupráce a následný výber výskumnej vzorky; 2) realizácia dotazníkového výskumu a zber dát. Dotazník bol štruktúrovaný do siedmich základných okruhov, ktoré boli zamerané na: 1) typy a úrovne ekonomickej interakcie; 2) imigráciu a sociálnu interakciu; 3) identifikovanie bariér interakcie a cezhraničnej spolupráce; 4) vnímanie a predstavy o Ukrajincoch / Slovákoch; 5) hodnotenie politík cezhraničnej spolupráce; 6) očakávané dopady cezhraničnej spolupráce; 7) očakávané dopady Asociačnej dohody s Ukrajinou.

Cieľom regionálnej úrovne bolo zmapovať rozvoj cezhraničnej spolupráce v slovensko-ukrajinskom pohraničí a orientovať sa na užší okruh aktérov cezhraničnej spolupráce. Zámerne bolo oslovených viacero inštitúcií a aktérov aktívne sa zapájajúcich do cezhraničnej spolupráce. Výber výskumnej vzorky bol uskutočnený na základe príležitostného výberu, pričom do výskumu sa zapojilo 60 respondentov, ktorí boli rozdelení do dvoch skupín: skupina slovenských a skupina ukrajinských respondentov. Počet opýtaných v oboch skupinách bol proporcionálny 30/30. Dotazníkový výskum na regionálnej úrovni neskúmal pohlavie, vek či dosiahnuté vzdelanie. Vychádzajúc zo zámeru projektu výskumu sa výskumný kolektív zameral predovšetkým na inštitúcie/organizácie a región (oblasť), v ktorej pôsobia.

Slovenskí aktéri boli tvorení zástupcami z týchto inštitúcií: Agentúra na podporu regionálneho rozvoja Košice, n. o., Agentúra regionálneho rozvoja Prešovského samosprávneho kraja, Centrum spoločenských a psychologických vied SAV, Folklórny súbor Karpatanin, Karpatský rozvojový inštitút v Košiciach, Mestský úrad Prešov, Snina a Košice, Obecný úrad Drienica a Vyšné Nemecké, Prešovská rozvojová agentúra, PROEDUCA, s. r. o., Slovenská spoločnosť pre zahraničnú politiku, Slovenské národné múzeum – Múzeum ukrajinskej kultúry vo Svidníku, Technická univerzita v Košiciach, Úrad Košického samosprávneho kraja, Úrad Prešovského samosprávneho kraja, Veľkošarišan (kultúrno-informačné centrum), Združenie slovanskej vzájomnosti o. z. z Kráľoviec pri Košiciach, Zväz Rusko-Ukrajina v SR so sídlom v Prešove, Prešovská univerzita v Prešove mala svoje zastúpenie v podobe Inštitútu ukrajinistiky a stredoeurópskych štúdií Filozofickej Fakulty, Fakulty humanitných a prírodných vied, Ústavu rómskych štúdií Fakulty manažmentu.

Ukrajinskí respondenti reprezentovali inštitúcie ako: Agentúra pre rozvoj "Europolis", Centrum zdrojov pre trvalo udržateľný rozvoj, Honorárny konzulát Slovenskej republiky (Veľké Berezné), Karpatský rozvojový inštitút, Mimovládna organizácia "Centrum pre strategické partnerstvo", Nadácia pre rozvoj občianskej spoločnosti, Národný inštitút

strategických štúdií, Obecná rada Storožnica, Veľké Slemence, Rada mesta Užhorod, Štátna migračná služba Ukrajiny v Zakarpatskej oblasti, Televízna a rozhlasová spoločnosť "Danio", Ukrajinský Červený kríž, územný spolok Užhorod, Úrad pre rodinu, mládež a šport Užhorod, Užhorodská národná univerzita, Verejné spoločenstvo "Auto k dispozícii", Zakarpatská obchodná a priemyselná komora, Zakarpatská regionálna štátna správa Užhorod, Zakarpatská verejná organizácia žien (VZH) "Vesta", Zakarpatské regionálne noviny "Strieborná pôda ", Zväz Rusko-Ukrajina v SR

1.3 TYP ÚDAJOV A METÓDA ANALÝZY

Berúc do úvahy deskriptívnu povahu štúdie, vhodnou metódou pre zber dát bol napriek svojim obmedzeniam dotazníkový výskum. Na účely merania percepcií, postojov a názorov sme použili sedembodovú Likertovu viacpoložkovú škálu (Walker 2010) pre každú skupinu otázok. Takéto škálovanie totiž vytvára intervalové premenné, ktoré nielenže umožňujú určiť poradie (ranking) položiek, ktoré meriame, ale aj kvantifikovať a porovnávať veľkosť rozdielov medzi nimi. Následne vypočítané priemerné hodnoty každej položky môžu byt interpretované ako diferenciácie názorových odtieňov medzi dvoma extrémami. Sedembodová škála umožňuje respondentovi relatívne široký rozsah odpovedí a poskytuje presnejšie informácie o tom, čo si respondenti myslia. Na vyhodnotenie odpovedí slovenských a ukrajinských respondentov na dané otázky bola použitá deskriptívna analýza zahŕňajúca priemerné hodnoty a štandardné odchýlky.

Na určenie, či existovali štatisticky významné rozdiely medzi dvoma nezávislými vzorkami, bol použitý T-test (Pacáková, 2009, s. 139 – 142). V prípade každej otázky sme zároveň urobili test normality za účelom zistenia, či požiadavky a predpoklady T-testu boli naplnené. Predpoklad zhodnosti rozptylu bol verifikovaný Levenovym testom (SPSS Tutorials). V prípade porušenej normality dát boli ďalej rozdiely priemerných hodnôt medzi dvoma skupinami (slovenskí a ukrajinskí respondenti) analyzované pomocou neparametrických alternatív ku T-testu (Mann-Whitney U test a Kolmogorov-Smirnov dvojvýberový Z test), ktoré sa nezakladajú iba na odhade parametrov (napríklad priemer alebo štandardná odchýlka) pri deskripcii distribúcie danej premennej vo výskumnej vzorke (SPSS Tutorials).

Predpokladáme, že sa vo väčšine prípadov budú vyskytovať rozdiely medzi odpoveďami slovenských a ukrajinských respondentov. Na overenie najvýznamnejších rozdielov bolo preto použité štatistické testovanie. Hladina významnosti (p-hodnota) daná výsledkami T-testu reprezentuje pravdepodobnosť chyby, ktorá je zahrnutá v prijatí výskumnej hypotézy o existencii rozdielu. V tomto ohľade rozlišujeme medzi rozdielom a „štatisticky významným rozdielom". Štandardná hladina významnosti používaná na opodstatnené tvrdenie o významnom efekte v našom výskume je (tak ako to býva štandardne v spoločenských vedách) na úrovni 0,05. Teda výraz štatisticky významný sa používa ak hodnota $p \leq 0,05$ (Pacáková, 2009, s. 132 – 134).

Navyše, tam kde to bolo možné, použili sme Pearsonovu korelačnú analýzu (Pacáková, 2009, s. 218 – 223), aby sme vyhodnotili vzťahy medzi odpoveďami slovenských a ukrajinských respondentov v prípade jednotlivých subfaktorov v rámci rôznych skupín

otázok. Predpokladali sme pritom, že v oblastiach, kde sa záujmy oboch strán prekrývajú, sa cezhraničné väzby veľmi ľahko identifikujú. Naopak, konflikty a nedorozumenia sa častejšie vyskytujú v situáciách, kde sa záujmy, hodnoty a myslenie slovenských a ukrajinských aktérov rôznia.

2 VNÍMANIE IMIGRÁCIE, EMIGRÁCIE A SOCIÁLNEJ INTERAKCIE MEDZI UKRAJINOU A SLOVENSKOM

Fenomén migrácie v súčasnosti výrazne rezonuje v celoeurópskom priestore či už v rámci akademického diskurzu alebo na úrovni prijímania konkrétnych politických rozhodnutí orgánmi Európskej únie v snahe čo najlepšie sa vysporiadať s prebiehajúcou humanitárnou krízou imigrantov na hraniciach a na území Európskej únie. Výnimkou v tejto problematike nie je ani Slovenská republika, ktorá bezprostredne susedí s Ukrajinou a výraznou mierou ovplyvňuje prechod migrantov rôznych národností vrátane ukrajinskej na Schengenskej hranici do priestoru členských štátov Európskej únie. Nielen z uvedeného dôvodu je potrebné venovať náležitú pozornosť najmä názorom občanov, do akej miery vnímajú a reflektujú migračné pohyby na slovensko-ukrajinskej hranici.

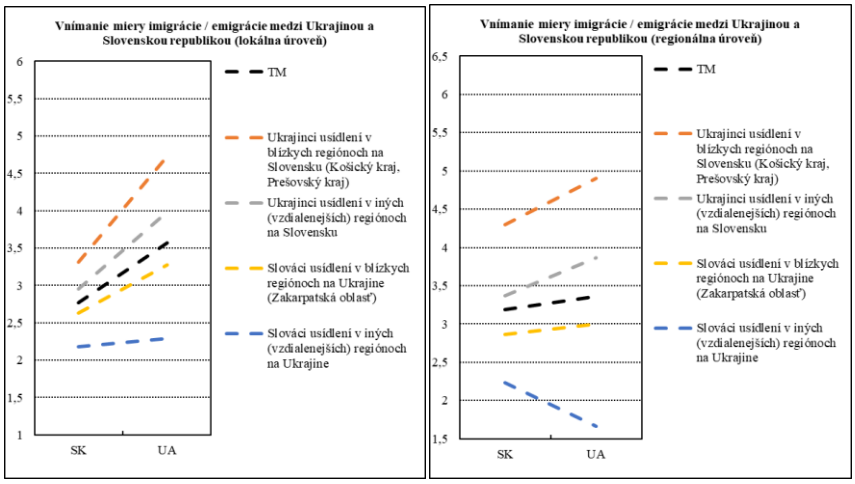
V rámci realizovaného výskumného dotazníka zameraného na rozvoj cezhraničnej spolupráce na slovensko-ukrajinskej hranici bola pozornosť zacielená aj na otázku percepcií lokálnych a regionálnych aktérov z oboch strán hranice vo vzťahu k problematike imigrácie, emigrácie a sociálnej interakcie. Respondenti oboch úrovní mali v tejto súvislosti možnosť odpovedať na tri základné otázky, ktoré sa týkali: a) miery vnímania imigrácie a emigrácie, b) miery dochádzania za prácou cez hranicu a c) miery vnímania sociálnej interakcie medzi Ukrajinou a Slovenskou republikou. Percepcie respondentov vo všetkých troch otázkach boli zachytené prostredníctvom sedemstupňovej škály odpovedí.

Z analýzy jednotlivých dát lokálnej a regionálnej úrovne vyplynulo viacero dôležitých výsledkov. Pokiaľ ide o otázku vnímania miery imigrácie a emigrácie, v tomto okruhu respondenti predkladali svoje odpovede vo vzťahu k štyrom subfaktorom, resp. skupinám obyvateľstva.[58] Výsledky dotazníkového výskumu na oboch úrovniach ukázali, že respondenti z oboch strán hranice nevnímajú výraznejšiu mieru imigračných alebo emigračných pohybov medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou. Vo všeobecnosti prevláda názor, že k imigrácii alebo emigrácii medzi oboma stranami dochádza skôr v minimálnej miere ($TM_{lok.} = 3{,}17$; $TM_{reg.} = 3{,}57$). Kým slovenskí respondenti na oboch úrovniach vnímajú iba minimálne migračné pohyby ($M_{lok.} = 2{,}77$; $SD_{lok.} = 1{,}29$; $M_{reg.} = 3{,}19$; $SD_{reg.} = 1{,}44$), ukrajinskí respondenti vo vzťahu k týmto fenoménom pristupujú citlivejšie a vnímajú určité migračné pohyby avšak nie markantné. Stredné hodnoty percepcií ukrajinských respondentov

[58] Percepcie respondentov boli zachytené v škále od 1 (žiadni imigranti / emigranti – t. j. občania nevnímajú žiadne významnejšie migračné pohyby) po 7 (veľmi vysoká miera imigrácie / emigrácie – t. j. občania vnímajú výraznejšie migračné pohyby). Škálovanie odpovedí bolo zacielené na štyri skupiny obyvateľstva: a) Ukrajincov usídlených v blízkych regiónoch na Slovensku (v Košickom a Prešovskom kraji); b) Ukrajincov usídlených v iných, vzdialenejších regiónoch Slovenska; c) Slovákov žijúcich v blízkych regiónoch na Ukrajine (Zakarpatská oblasť) a d) Slovákov, ktorí sú usídlení v iných, vzdialenejších regiónoch na Ukrajine.

sa v porovnaní s hodnotami slovenských respondentov viac približujú k neutrálnej pozícii ($M_{lok.}$ = 3,57; $SD_{lok.}$ = 1,56; $M_{reg.}$ = 3,36; $SD_{reg.}$ = 1,41). Ak sa zameriame na štatisticky významné rozdiely medzi oboma skupinami respondentov, tieto sa ukázali najmä na lokálnej úrovni v prípade prvých troch subfaktorov.[59] Na regionálnej úrovni sa štatisticky významné rozdiely nevyskytli. Jednotlivé pozície v percepciách slovenských a ukrajinských respondentov znázorňuje graf 1 a tabuľka 1.

Graf 1: Vnímanie miery imigrácie/emigrácie medzi Ukrajinou a Slovenskou republikou (lokálna a regionálna úroveň)



Zdroj: Štatistické výsledky dotazníkového výskumu, vlastné spracovanie autormi.

Tabuľka 1: Priemerné hodnoty respondentov vo vzťahu k vnímaniu miery imigrácie/emigrácie medzi Ukrajinou a Slovenskou republikou (lokálna a regionálna úroveň)

	Lokálna úroveň		**Regionálna úroveň**	
Priemerné hodnoty	**SK**	**UA**	**SK**	**UA**
Total Mean	2,77	3,57	3,19	3,36
Ukrajinci usídlení v blízkych regiónoch na Slovensku (Košický kraj, Prešovský kraj)	3,31	4,73	4,30	4,90
Ukrajinci usídlení v iných (vzdialenejších) regiónoch na Slovensku	2,95	3,98	3,37	3,87

[59] Konkrétne v prípade: *Ukrajincov usídlených v blízkych regiónoch na Slovensku* (p = 0,000000); *Ukrajincov usídlených v iných regiónoch Slovenska* (p = 0,000000); *Slovákov usídlených v blízkych regiónoch na Ukrajine* (p = 0,000044). Vo vzťahu k vnímaniu migrácie *Slovákov usídlených vo vzdialenejších regiónoch na Ukrajine* sa významné štatistické rozdiely na lokálnej úrovni neukázali.

Slováci usídlení v blízkych regiónoch na Ukrajine (Zakarpatská oblasť)	2,63	3,27	2,87	3,00
Slováci usídlení v iných (vzdialenejších) regiónoch na Ukrajine	2,18	2,29	2,23	1,67

Zdroj: Štatistické výsledky dotazníkového výskumu, vlastné spracovanie autormi.

Jednotlivé grafy naznačujú, že v prípade vnímania miery imigrácie a emigrácie Slovákov a Ukrajincov na regionálnej úrovni dochádza v takmer každom subfaktore iba k nepatrnému vychýleniu hodnôt na strane ukrajinských respondentov k vyšším hodnotám. Výraznejšie vychýlenia v hodnotách sú viditeľné skôr na lokálnej úrovni. Jediný rozdiel sa ukazuje na regionálnej úrovni v prípade vnímania migračných pohybov Slovákov usídlených vo vzdialených regiónoch na Ukrajine. Pri tomto subfaktore je tendencia opačná a výsledná hodnota percepcií ukrajinských respondentov na škále je menšia ako (2). Hodnoty v tabuľke 1 zároveň ukazujú, že k najmenej výraznej migrácii dochádza podľa všetkých respondentov oboch úrovní práve u Slovákov žijúcich vo vzdialenejších regiónoch na Ukrajine. Znamená to, že u tejto skupiny obyvateľstva respondenti nevnímajú takmer žiadne migračné pohyby, čo môže byť determinované rôznymi faktormi.[60] Naopak, z priemerných hodnôt percepcií všetkých respondentov na oboch úrovniach sa preukázali relatívne vyššie hodnoty migrácie u skupiny Ukrajincov usídlených v blízkych regiónoch na Slovensku. Podobne aj v tomto prípade môže zohrávať úlohu viacero determinantov.[61] Rozdiely v priemerných hodnotách možno u tohto subfaktora vnímať len na strane slovenských respondentov,[62] pričom hodnoty ukrajinských respondentov na lokálnej a regionálnej úrovni sa v tomto subfaktore približujú k mierne vyššej miere imigrácie/emigrácie (5).

Napriek tomu, zo štatistických dát zreteľne vyplýva, že aj napriek procesu postupného odstraňovania bariér na ukrajinsko-slovenskej hranici obyvatelia oboch strán na lokálnej i regionálnej úrovni vnímajú iba minimálnu mieru obojstrannej imigrácie či emigrácie. Ukrajinsko-slovenská hranica tak aj naďalej predstavuje bariéru k výraznejšej obojstrannej migrácii obyvateľstva, keďže respondenti z oboch strán nezaujali vo vzťahu k všetkým migrujúcim skupinám pozíciu, ktorá by znamenala aspoň stredne vysokú mieru migrácie.

Uvedený poznatok možno považovať ako dôležitý jednak vo vzťahu k režimu malého pohraničného styku v rámci Schengenských pravidiel ako aj vo vzťahu vízovej povinnosti Ukrajincov pri vstupe do krajín Európskej únie. Od 11. júna 2017 došlo k zrušeniu vízovej povinnosti voči tým štátnym príslušníkom Ukrajiny, ktorí sú držiteľmi biometrických pasov a cestujú do krajín EÚ na najviac 90 dní kvôli obchodným, turistickým alebo rodinným

[60] Napríklad nezáujem, resp. iba minimálny záujem Slovákov o dlhodobé usídlenie sa na Ukrajine z rôznych dôvodov; absencia rodinných zväzkov; nedostatok adekvátnych pracovných možností a príležitostí pre Slovákov vo vnútrozemí Ukrajiny; slabšia infraštruktúra a pod.

[61] Jedným z takých môže byť tendencia, že v rámci Košického a Prešovského kraja ukrajinskí občania nachádzajú lepšie možnosti k realizácii svojich rôznorodých záujmov, vyhovuje im lepšia infraštruktúra a relatívna blízkosť k svojej domovskej krajine.

[62] Kým na lokálnej úrovni slovenskí respondenti nevnímajú výraznejšiu mieru imigrácie/emigrácie Ukrajincov do Prešovského a Košického kraja ($M_{lok.}$ = 3,31; $SD_{lok.}$ = 1,42), respondenti regionálnej úrovne vnímajú stredne vysokú mieru migrácie, t. j. hodnotia túto mieru migrácie neutrálne ($M_{reg.}$ = 4,30; $SD_{reg.}$ = 1,34).

účelom. K uvedenej zmene došlo na základe Nariadenia Európskeho parlamentu a rady, ktorým sa mení nariadenie č. 539/2001 uvádzajúce zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať víza pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov, a krajín, ktorých štátni príslušníci sú oslobodení od tejto povinnosti (Ukrajina).[63]

Hoci nepoznáme detailnejší kontext dôvodov vnímania minimálnej miery imigrácie a emigrácie oboch skupín respondentov, existujú určité indikátory, z ktorých môžeme dedukovať niekoľko záverov. Jedným z potenciálnych dôvodov tohto postoja môže byť skutočnosť, že k zrušeniu vízovej povinnosti nedošlo úplne, nakoľko v sebe zahŕňa už spomenuté obmedzenia. Bezvízový styk, ktorý sa s výnimkou Spojeného kráľovstva a Írska, vzťahuje na celú EÚ a všetky krajiny patriace do schengenského priestoru,[64] nedáva občanom Ukrajiny právo pracovať v rámci EÚ, čo môže niektorých Ukrajincov odrádzať od dlhodobého pobytu na Slovensku. Samotné zavedenie bezvízového styku pritom neznamená automatické zvoľnenie bezpečnostných pravidiel na slovensko-ukrajinskej hranici. Hraničným kontrolám sú občania oboch strán vystavení aj naďalej napriek zrušeniu vízovej povinnosti. Nemožno zároveň vylúčiť, že v prípade niektorých Ukrajincov môže dochádzať aj k odopretiu vstupu na Slovensko, pokiaľ nevedia adekvátne zdôvodniť účel svojho pobytu alebo majú záznam v schengenskom informačnom systéme.[65]

Na základe celkových priemerných hodnôt možno vysloviť záver, že v miere vnímania obojstrannej migrácie a emigrácie existujú medzi slovenskými a ukrajinskými respondentmi iba minimálne rozdiely. Na oboch úrovniach sa spoločná miera percepcie imigrácie a emigrácie pohybuje na úrovni minimálnej miery a nedosahuje stredovú hodnotu, ktorá by indikovala neutrálny postoj oboch skupín respondentov.[66] Zavedenie bezvízového styku s Ukrajinou preto nemalo na slovenských respondentov výraznejší vplyv pri posudzovaní celkovej miery imigrácie či emigrácie Ukrajincov na Slovensko, rovnako ani Slovákov na Ukrajinu. V takmer rovnakej pozícii sú aj ukrajinskí respondenti, ktorí aj napriek zavedeniu bezvízového režimu nevnímajú žiadnu masovú emigráciu Ukrajincov na Slovensko, a to ani do blízkych regiónov (Košický a Prešovský kraj). Ukrajinskí respondenti však na tieto migračné pohyby reagujú mierne citlivejšie a z ich postojov je badateľný mierny príklon

---

63 EURÓPSKA RADA: Nariadenia Európskeho parlamentu a rady, ktorým sa mení nariadenie č. 539/2001 uvádzajúce zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať víza pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov, a krajín, ktorých štátni príslušníci sú oslobodení od tejto povinnosti (Ukrajiny). [online], [cit. 26/06/2017]. Dostupné na internete:
http://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-13-2017-INIT/sk/

64 Týka sa to aj tých krajín, ktoré už v súčasnosti uplatňujú spoločnú vízovú politiku EÚ, t. j. Bulharska, Cypru, Chorvátska a Rumunska.

65 V tejto súvislosti možno pripomenúť, že v porovnaní s rokom 2017 došlo v roku 2018 k zvýšeniu počtu odopretých a zamietnutých vstupov na vonkajšej hranici z rôznych dôvodov, ktoré vo svojej správe z roka 2018 bližšie špecifikuje ÚHCP P PZ. Zo štatistických údajov (s. 79) vyplýva, že v roku 2017 bolo týchto prípadov celkovo 1117 a v roku 2018 išlo o 1845 odopretých vstupov. V tomto prípade ide o celkový nárast odopretých alebo zamietnutých vstupov do Slovenskej republiky. Tieto údaje však zahŕňajú aj príslušníkov iných krajín, nielen Ukrajinskej republiky. Ak sa však zameriame iba na Ukrajincov (s. 80, 81), týmto bolo v roku 2017 na pozemnej hranici a letiskách odopretých 945 vstupov a v roku 2018 až 1612 vstupov, čo je približne dvojnásobne viac ako v roku 2017. Podľa hraničných priechodov (s. 82 – 85) došlo k odopretiu vstupu Ukrajincom nasledovne: 2018 – Vyšné Nemecké (933), Ubľa (569), Veľké Slemence (79), Čierna nad Tisou (17), letiská (14); 2017 – Vyšné Nemecké (534), Ubľa (355), Veľké Slemence (38), Čierna nad Tisou (15), letiská (3). Bližšie pozri: Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike (2018). [online]. [cit. 20/03/2019]. Dostupné na internete:
https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/hranicna_a_cudzinecka_policia/rocenky/rok_2018/2018-rocenka-UHCP-SK.pdf.

66 Lokálna úroveň: TM = 3,17; Regionálna úroveň: TM = 3,57.

k stredne vysokej miere vnímania migrácie, čo môže indikovať neutrálny postoj, resp. neutrálny názor k danej problematike.

Je však potrebné opätovne zdôrazniť, že uvedené percepcie boli zachytené v určitom časovom horizonte (november 2017 – január 2018), teda iba pomerne krátko po zavedení bezvízového styku. Ak porovnáme štatistické údaje počtu pobytov udelených príslušníkom ukrajinskej národnosti na Slovensku podľa správ Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru (ďalej ÚHCP P PZ) z roku 2018, 2017 a 2016, potom vnímanie imigrácie a emigrácie Ukrajincov respondentmi oboch strán už v súčasnosti nekorešponduje adekvátne so skutočným stavom migrácie Ukrajincov na Slovensko. Zo štatistických údajov vyplýva, že v roku 2018 bolo Ukrajincom udelených celkovo 20 543 pobytov na Slovensku, čo je takmer trojnásobný nárast udelených pobytov oproti roku 2017.[67]

Tabuľka 2: Počet platných pobytov pre štátnych príslušníkov Ukrajiny k 31. decembru daného roka

Pobyt	**2018**	**2017**	**2016**
Prechodný	20 543	12 135	9 398
Trvalý	4 369	3 923	3 582
Tolerovaný	1	44	44
Počet pobytov spolu	**24 913**	**16 102**	**13 024**
Rozdiel oproti minulému roku	+ 8 811	+ 3 078	+ 2 318

Zdroj: ÚHCP P PZ: Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike, vlastné spracovanie autormi.

Uvedené posuny pritom zreteľne súvisia práve so zrušením vízovej povinnosti pre Ukrajincov, o čom vypovedá aj porovnanie štatistických údajov o celkovom znížení počtu žiadostí o udelenie víz a počtu udelených víz pre Ukrajincov v rokoch 2018 a 2017.[68] Z údajov vyplýva, že oproti roku 2017 sa v roku 2018 jednoznačne znížil celkový počet žiadostí o udelenie víza ako aj počet udelených víz. Priamoúmerne tomu (až päťnásobne) sa znížil aj počet zamietnutých žiadostí o udelenie víza.

[67] ÚHCP P PZ: Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike (2016, 2017, 2018). [online]. [cit. 20/03/2019]. Dostupné na internete: https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/uhcp/rocenky/rok_2016/2016-rocenka-UHCP-SK.pdf; https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/hranicna_a_cudzinecka_policia/rocenky/rok_2017/2017-rocenka-UHCP-SK.pdf; https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/hranicna_a_cudzinecka_policia/rocenky/rok_2018/2018-rocenka-UHCP-SK.pdf.

[68] ÚHCP P PZ: Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike. [online]. [cit. 20/03/2019]. Dostupné na internete: https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/hranicna_a_cudzinecka_policia/rocenky/rok_2018/2018-rocenka-UHCP-SK.pdf

Tabuľka 3: Žiadosti Ukrajincov o udelenie víz a udelené víza podľa typu víz v rokoch 2018 a 2017

Rok	**2018**	**2017**	**Rozdiel**
Žiadosti o udelenie víz	**1 782**	**16 551**	**- 14 769**
Víza typu C	1 551	16 230	- 14 679
Víza typu D	231	321	- 90
Udelené víza	**1 749**	**16 392**	**- 14 643**
Víza typu C	1 530	16 077	- 14547
Víza typu D	219	315	- 96
Počet zamietnutých žiadostí	**33**	**159**	**- 126**

Zdroj: ÚHCP P PZ: Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike, vlastné spracovanie autormi.

Výskum postojov respondentov vo vzťahu k miere obojstrannej migrácie medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou adekvátne dopĺňala otázka zacielená na pracovnú migráciu. V realizovanom dotazníkovom výskume bol priestor venovaný aj otázke ako respondenti vnímajú mieru dochádzania za prácou cez slovensko-ukrajinskú hranicu.[69]

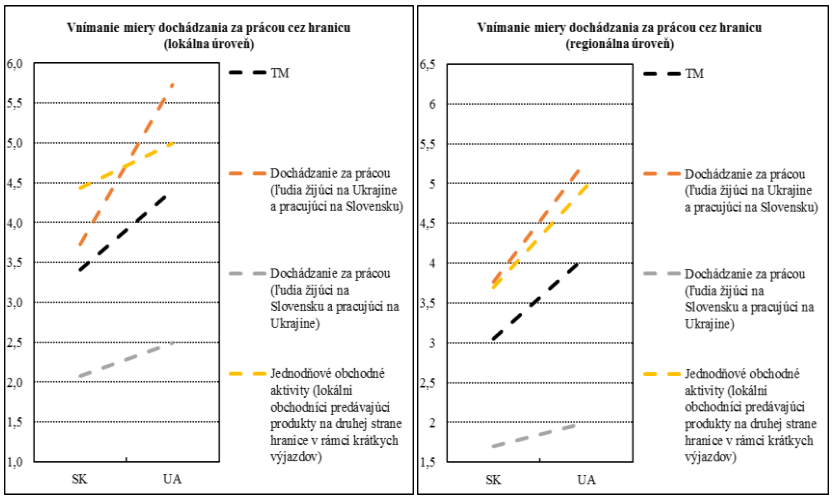
Z vyhodnotenia jednotlivých dát na lokálnej a regionálnej úrovni vyplýva, že ukrajinskí a slovenskí respondenti vo všeobecnosti vnímajú stredne vysokú mieru dochádzania za prácou cez hranicu, pričom celková výsledná hodnota na regionálnej úrovni indikuje skôr nevýraznú mieru dochádzania za prácou ($TM_{lok.}$ = 3,91; $TM_{reg.}$ = 3,57). Uvedené priemerné hodnoty sú však výsledkom rozdielnych percepcií respondentov na oboch úrovniach. Ukazuje sa, že kým slovenskí respondenti na lokálnej a regionálnej úrovni vnímajú skôr nevýraznú, resp. minimálnu mieru dochádzania za prácou ($M_{lok.}$ = 3,41; $SD_{lok.}$ = 1,41; $M_{reg.}$ = 3,06; $SD_{reg.}$ = 1,30), ukrajinskí respondenti na oboch úrovniach vnímajú jednoznačne stredne vysokú mieru dochádzania z prácou ($M_{lok.}$ = 4,40; $SD_{lok.}$ = 1,35; $M_{reg.}$ = 4,09; $SD_{reg.}$ = 1,02). Štatisticky významné rozdiely medzi odpoveďami slovenských a ukrajinských respondentov na lokálnej úrovni existujú vo vzťahu k všetkým trom sledovaným subfaktorom.[70] Na regionálnej úrovni sa štatisticky významné rozdiely medzi odpoveďami respondentov ukázali iba vo vzťahu

[69] Percepcie respondentov na oboch úrovniach boli v tejto otázke zachytené v sedemstupňovej škále od 1 (žiadne dochádzanie) po 7 (vysoká miera dochádzania). Respondenti zaujímali svoje stanoviská vo vzťahu k trom rôznym subfaktorom: a) dochádzanie za prácou ľudí žijúcich na Ukrajine a pracujúcich na Slovensku; b) dochádzanie za prácou ľudí žijúcich na Slovensku a pracujúcich na Ukrajine; c) jednodňové obchodné aktivity (lokálnych obchodníkov predávajúcich produkty na druhej strane hranice v rámci krátkych výjazdov).

[70] *Dochádzanie za prácou ľudí žijúcich na Ukrajine a pracujúcich na Slovensku* (p = 0,000000), *dochádzanie za prácou ľudí žijúcich na Slovensku a pracujúcich na Ukrajine* (p = 0,001373) a *jednodňové obchodné aktivity* (p = 0,000285).

k prvému a tretiemu subfaktoru.[71] Konkrétne priemerné hodnoty oboch skupín respondentov vo všetkých subfaktoroch sú uvedené v druhom grafickom zobrazení a tabuľke 4.

Graf 2: Vnímanie miery dochádzania za prácou cez hranicu (lokálna a regionálna úroveň)



Zdroj: Štatistické výsledky dotazníkového výskumu, vlastné spracovanie autormi.

Tabuľka 4: Priemerné hodnoty respondentov vo vzťahu k vnímaniu miery dochádzania za prácou cez hranicu (lokálna a regionálna úroveň)

	Lokálna úroveň		**Regionálna úroveň**	
Priemerné hodnoty	**SK**	**UA**	**SK**	**UA**
Total Mean	3,41	4,40	3,06	4,09
Dochádzanie za prácou (ľudia žijúci na Ukrajine a pracujúci na Slovensku)	3,73	5,72	3,77	5,30
Dochádzanie za prácou (ľudia žijúci na Slovensku a pracujúci na Ukrajine)	2,07	2,49	1,70	2,00
Jednoduchové obchodné aktivity (lokálni obchodníci predávajúci produkty na druhej strane hranice v rámci krátkych výjazdov)	4,43	4,99	3,70	4,97

Zdroj: Štatistické výsledky dotazníkového výskumu, vlastné spracovanie autormi.

[71] *Dochádzanie za prácou ľudí žijúcich na Ukrajine a pracujúcich na Slovensku* (p = 0,000003) a *jednoduchové obchodné aktivity* (p = 0,001362).

Pri pohľade na konkrétne hodnoty zobrazené v grafe 2 je zrejmé, že miera vnímania dochádzania za prácou cez hranicu sa u oboch strán od seba výrazne neodlišuje. Najnižšiu mieru dochádzania za prácou cez hranicu respondenti oboch strán na lokálnej úrovni vnímajú u Slovákov, ktorí pracujú na Ukrajine, pričom rozdiely v miere vnímania respondentmi sú iba minimálne.[72] Výraznejší posun v percepcii dochádzania za prácou cez hranicu je badateľný v prípade Ukrajincov, ktorí pracujú na Slovensku. Kým z pohľadu slovenských respondentov je miera dochádzania Ukrajincov za prácou stredne vysoká, ukrajinskí respondenti vnímajú mieru dochádzania svojich krajanov za prácou ako mierne vyššiu až takmer vysokú.[73] Z uvedeného dôvodu v tomto prípade dochádza k najvýraznejšiemu vychýleniu v percepciách respondentov na lokálnej úrovni. Napriek tomu možno povedať, že obe skupiny respondentov najviac vnímajú dochádzanie za prácou cez hranicu iba v prípade jednodňových obchodných aktivít, ktoré spadajú do portfólia cezhraničného, resp. prihraničného obchodu. Slovenskí respondenti túto mieru dochádzania hodnotia ako stredne vysokú, kým ukrajinskí ako mierne vyššiu.[74]

Výsledné hodnoty na regionálnej úrovni ukazujú, že miera vnímania dochádzania za prácou cez hranicu sa vychyľuje – podobne ako na lokálnej úrovni skôr na strane ukrajinských respondentov – smerom k vyšším hodnotám. Aj na regionálnej úrovni respondenti z oboch strán identifikovali, že k najmenšej miere dochádzania za prácou cez hranicu dochádza u Slovákov, ktorí žijú na Slovensku a pracujú na Ukrajine. V tomto prípade spätného dochádzania sú rozdiely v miere vnímania respondentmi iba minimálne, pričom percepcie slovenských respondentov indikujú príklon ku škále (2), t. j. takmer žiadnemu dochádzaniu. Ukrajinská strana dosiahla presne uvedenú škálu (2).[75] Zreteľný je však posun v percepciách miery dochádzania za prácou cez hranicu v prípade prvého subfaktora, t. j. Ukrajincov, ktorí pracujú na Slovensku. U slovenských respondentov prevláda názor, že miera dochádzania Ukrajincov za prácou je (takmer) stredne vysoká. Naproti tomu, ukrajinskí respondenti vnímajú mieru dochádzania Ukrajincov za prácou za mierne vyššiu.[76] Z uvedeného dôvodu v tomto prípade dochádza k najvýraznejšiemu vychýleniu v percepciách ukrajinských respondentov. Takmer identické vychýlenie hodnôt na strane ukrajinských respondentov nastáva aj v prípade tretieho subfaktora. Vo vzťahu k jednodňovým obchodným aktivitám sú názory oboch strán obdobné ako v prípade druhého subfaktora. Slováci vnímajú (takmer) stredne vysokú a Ukrajinci mierne vyššiu mieru dochádzania za prácou cez hranicu, ktorá je zameraná na pohraničný obchod v rámci krátkych výjazdov.[77]

Z komparácie jednotlivých hodnôt lokálnej a regionálnej úrovne vyplýva, že aj napriek ich numerickej rozdielnosti nedochádza k zásadnejším zmenám vo vnímaní miery dochádzania za prácou cez hranicu. Jediný avšak nie výrazný rozdiel existuje v miere dochádzania za prácou u ľudí žijúcich na Ukrajine a pracujúcich na Slovensku. Kým ukrajinskí respondenti regionálnej úrovne hodnotia túto mieru ako mierne vyššiu ($M_{reg.}$ = 5,30), ukrajinskí

[72] **SK:** M = 2,07; SD = 1,11; **UA:** M = 2,49; SD = 1,44.
[73] **SK:** M = 3,73; SD = 1,50; **UA:** M = 5,72; SD = 1,14.
[74] **SK:** M = 4,43; SD = 1,61; **UA:** M = 4,99; SD = 1,46.
[75] **SK:** M = 1,70; SD = 0,84; **UA:** M = 2,00; SD = 1,05.
[76] **SK:** M = 3,77; SD = 1,41; **UA:** M = 5,30; SD = 0,79.
[77] **SK:** M = 3,70; SD = 1,66; **UA:** M = 4,97; SD = 1,22.

respondenti na lokálnej úrovni ju hodnotia rovnako ako mierne vyššiu ($M_{lok.}$ = 5,72) avšak s väčším príklonom k vysokej hodnote (6).

Podobne ako v prvej otázke zameranej na mieru imigrácie/emigrácie cez slovensko-ukrajinskú hranicu, aj v tomto prípade nepoznáme presnejšie determinanty vplyvu na percepcie respondentov z oboch strán. Z jednotlivých ukazovateľov však možno dedukovať, že aj napriek „zvoľneniu“ hraničného režimu po zavedení bezvízového styku s Ukrajinou respondenti slovenskej strany naďalej vnímajú slovensko-ukrajinskú hranicu ako jeden z potenciálnych faktorov menšej miery dochádzania za prácou na Ukrajinu, a tiež hľadania si dlhodobého zamestnania na Ukrajine. V tejto rovine môžu byť kvantitatívne nevýraznou výnimkou napríklad podnikateľské subjekty zo Slovenska, ktoré ešte iba rozbiehajú alebo už dlhodobo realizujú svoje obchodné aktivity na ukrajinskej strane, s čím sa spája aj vyššia frekvencia cestovania, resp. opakované návštevy Ukrajiny za účelom plnenia si pracovných povinností. Iná situácia je v prípade Ukrajincov, ktorí dochádzajú za prácou na Slovensko. V tomto prípade sú percepcie slovenských respondentov viac pozitívne, keďže nevnímajú masívnejší prílev Ukrajincov na slovenský pracovný trh. Čiastočne tým slovenskí respondenti dávajú najavo, že im prítomnosť Ukrajincov na slovenskom trhu neprekáža, resp. nevnímajú pracovnú migráciu Ukrajincov ako potenciálne „ohrozenie“ svojej pozície na slovenskom pracovnom trhu. Tento pozitívnejší pohľad Slovákov na pracovnú migráciu Ukrajincov na Slovensko súčasne hovorí o tom, že samotná hranica už nie je výraznejšou prekážkou pre Ukrajincov k migrácii motivovanej ekonomickými dôvodmi.

Na druhej strane, vnímanie miery dochádzania za prácou zo strany ukrajinských respondentov je oproti slovenským respondentom odlišné vo všetkých troch subfaktoroch. Ukazuje sa, že ukrajinská strana v tejto otázke už nevníma štátnu hranicu ako väčšiu prekážku k dochádzaniu za prácou, čo je najzreteľnejšie v prípade cestovania Ukrajincov za prácou na Slovensko, ktorá je na lokálnej úrovni považovaná za takmer vysokú a na regionálnej úrovni za mierne vyššiu. Tento trend môže súvisieť najmä s motiváciou ukrajinských občanov získať v členskej krajine Európskej únie prechodný pobyt a tým aj možnosť presadiť sa na slovenskom pracovnom trhu, ktorý je pre Ukrajincov v mnohých ohľadoch atraktívny.

Zo všetkých troch subfaktorov je potrebné upriamiť pozornosť najmä na mieru dochádzania za prácou u jednodňových obchodných aktivít a jednotlivé hodnoty u oboch strán respondentov na oboch úrovniach. Respondenti oboch strán na lokálnej a regionálnej úrovni vnímajú stredne vysokú až mierne vyššiu mieru dochádzania za prácou v rámci krátkych výjazdov. Z týchto percepcií sa ukazuje, že pre cezhraničný obchod a podnikanie spoločná slovensko-ukrajinská hranica nepredstavuje u respondentov výraznú prekážku, skôr

väčšiu príležitosť.[78] Aj v tomto prípade však zohráva dôležitú úlohu viacero ďalších faktorov, ktoré prispievajú k danému trendu vývoja cezhraničnej pracovnej migrácie.[79]

V rovine cezhraničného obchodu a podnikania možno dodať, že ukrajinský trh predstavuje pre slovenské podnikateľské subjekty značný potenciál. Je známe, že Ukrajina je pre Slovenskú republiku významným a strategickým partnerom aj z hľadiska dodávania surovín k ďalšiemu spracovaniu na Slovensku. Pre bilaterálnu spoluprácu Slovenskej republiky a Ukrajiny je kľúčová najmä oblasť energetiky a tranzitu surovín, keďže z hľadiska energetickej bezpečnosti zostáva pre Slovensko absolútnou prioritou zachovanie prepravného koridoru cez Ukrajinu v primeraných objemoch. Ide primárne o úlohu zabezpečiť energetickú bezpečnosť stredoeurópskeho regiónu, a zároveň zaistiť ekonomický rozvoj, politickú stabilitu a bezpečnosť na Ukrajine. Z údajov Štatistického úradu Slovenskej republiky vyplýva, že sa obrat vzájomného obchodu v roku 2018 vrátil na úroveň pred vypuknutím rusko-ukrajinského konfliktu a znova presiahol úroveň 1 mld. amerických dolárov. Pre slovenských exportérov mal negatívny vplyv najmä prepad ukrajinskej hrivny, znížená kúpyschopnosť obyvateľstva a konflikt na Donbase. Hlavným problémom slovenských podnikateľov na Ukrajine však naďalej ostáva nedostatočná stabilita podnikateľského prostredia a slabá vymožiteľnosť práva v kombinácii s korupciou a klientelizmom.

Napriek tomu, zo štatistických údajov je viditeľné zlepšenie vo vývoji zahraničného obchodu medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou. Kým v roku 2013 bol vzájomný obchodný obrat 1,1 mld. EUR, v roku 2014 poklesol na 0,88 mld. EUR a v roku 2015 na 0,78 mld. V roku 2016 sa stabilizoval na úrovni 0,82 mld. EUR. Nárast v obchodnej výmene bol zaznamenaný až v roku 2017 (na 1,09 mld. EUR), pričom v roku 2018 išlo dokopy o obrat 1,18 mld. EUR. Tento pozitívny trend sa prejavuje aj v prvom štvrťroku 2019.

Tabuľka 5: Vývoj zahraničného obchodu medzi SR a Ukrajinou (v mil. EUR)

	2014	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Import	555,8	469,4	447,6	631,4	690,9
Export	326,0	312,4	372,5	466,5	490,1

[78] Z tlačovej správy zo dňa 13. 6. 2018, ktorá zverejnila údaje poradenskej spoločnosti *Bisnode* vyplýva, že v roku 2018 (k 1. 6. 2018) bolo zaznamenaných 1830 ukrajinských podnikateľských subjektov, resp. firiem na Slovensku. Väčšina z týchto firiem podniká v oblasti obchodu, služieb, cestnej prepravy a stavebníctva. Podľa vyjadrenia analytičky spoločnosti (P. Štepánovej), samotný záujem ukrajinských podnikateľov o zakladanie firiem na Slovensku súvisí *„so situáciou na miestnom trhu práce, ktorý* [...] *ovplyvňuje nedostatok kvalifikovaných zamestnancov“*, a tiež s teritoriálnou blízkosťou územia Slovenska pre podnikateľov z Ukrajiny. Z údajov, ktoré spoločnosť *Bisnode* spracovala vyplýva, že v porovnaní s rokom 2017 (1666) došlo k nárastu počtu o 164 firiem, s rokom 2016 (1488) o 342 firiem. Cit. podľa: Ukrajinci a Rumuni zakladajú na Slovensku firmy raketovým tempom [online]. [cit. 20/03/2019]. Dostupné na internete: https://tlacovespravy.wordpress.com/2018/06/13/ukrajinci-a-rumuni-zakladaju-na-slovensku-firmy-raketovym-tempom/.

[79] Podľa MZVaEZ SR možno medzi výhody a príležitosti podnikania na Ukrajine zaradiť veľkosť trhu, jeho geografickú blízkosť, vzájomnú konkurencieschopnosť tovarov a služieb lokálnych výrobcov, jazykovú príbuznosť, postupnú realizáciu ekonomických reforiem, snahu vlády Ukrajiny zlepšiť podnikateľské a investičné prostredie, likvidovať korupciu, realizovať komunálnu reformu a pod. Bližšie pozri: MZVaEZ SR, 2018. *Ekonomická informácia o teritóriu: Ukrajina*. [online]. [cit. 20/03/2019]. Dostupné na internete: https://www.mzv.sk/documents/746990/620840/Ukrajina+-+ekonomick%C3%A9+inform%C3%A1cie+o+terit%C3%B3riu+2018.

Obrat	881,8	781,8	820,11	1097,9	1181
Saldo	-229,8	-157,0	-75,1	164,9	-200,8

Zdroj: Štatistický úrad SR, vlastné spracovanie autorom.

Makroekonomické údaje ukazujú, že v roku 2018 bol z Ukrajiny do Slovenskej republiky vyvezený tovar v hodnote 690,9 mil. EUR a vzrástol o približne 11 %. Import z Ukrajiny v roku 2018 tvorili prevažne rudy kovov, elektrické stroje a zariadenia, železo a oceľ, minerálne oleje a nerastné palivá. V roku 2018 bol zo Slovenskej republiky na Ukrajinu vyvezený tovar v hodnote 490,1 mil. EUR a oproti roku 2017 narástol o približne 10 %. Na exporte zo SR sa v roku 2018 podieľali najmä nerastné palivá, minerálne oleje, jadrové reaktory, stroje, železo a oceľ, plasty a výrobky z plastov, soľ, síra a zemina, elektrické stroje a zariadenia, prístroje na záznam zvuku a televízneho obrazu.

Z celkového pohľadu na vnímanie miery vzájomnej pracovnej migrácie možno vo všeobecnosti povedať, že percepcie respondentov oboch úrovní (lokálnej a regionálnej) sa v zásade nelíšia. Nielen lokálni, ale aj regionálni aktéri cezhraničnej spolupráce nevnímajú dramatické zmeny v pracovnej migrácii na oboch stranách hranice po zavedení bezvízového styku. Na regionálnej úrovni sa zároveň ukazuje, že Slováci neuprednostňujú ukrajinský pracovný trh. Keďže nepoznáme presné príčiny tohto trendu, možno iba dedukovať, že slovenský pracovný trh aj naďalej ponúka pre Slovákov lepšie pracovné príležitosti a podmienky. Tieto sú rovnako zaujímavé aj pre ukrajinskú stranu avšak k výraznejšiemu „zahlteniu“ trhu práce na Slovensku zo strany Ukrajincov podľa respondentov oboch strán na oboch úrovniach nedochádza.

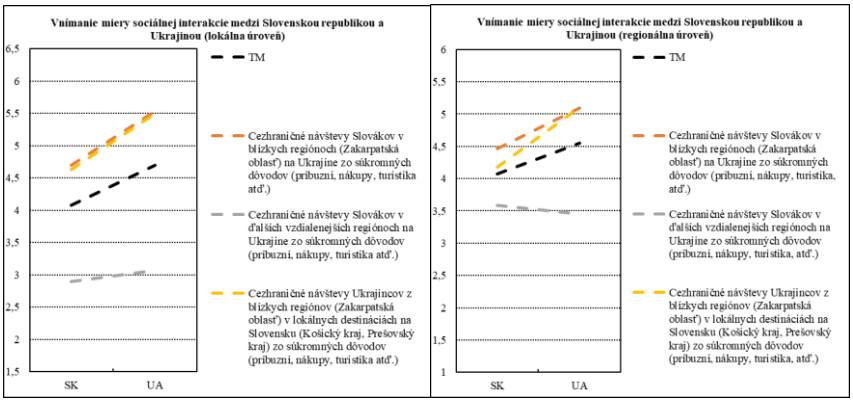
Poslednou otázkou v rámci výskumného okruhu zameraného na migráciu cez slovensko-ukrajinskú hranicu bola otázka zameraná na indikovanie miery sociálnej interakcie medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou prostredníctvom škálovaných odpovedí od 1 (žiadna interakcia) po 7 (vysoká miera interakcie). Miera obojstrannej sociálnej interakcie bola zacielená na tri sledované subfaktory.[80]

Na základe finálnych údajov dotazníkového výskumu možno povedať, že respondenti na oboch stranách slovensko-ukrajinskej hranice na lokálnej i regionálnej úrovni vnímajú vo všeobecnosti stredne vysokú mieru sociálnej interakcie ($TM_{lok.}$ = 4,31; $TM_{reg.}$ = 4,39). V porovnaní percepcií jednotlivých strán na lokálnej úrovni existujú skôr minimálne rozdiely. Kým slovenskí respondenti vnímajú stredne vysokú mieru sociálnej interakcie ($M_{lok.}$ = 4,08; $SD_{lok.}$ = 1,47), percepcie ukrajinských respondentov sa pohybujú medzi stredne vysokou až mierne vyššou mierou sociálnej interakcie ($M_{lok.}$ = 4,55; $SD_{lok.}$ = 1,39). Ak sa pozrieme na percepcie jednotlivých strán v rámci regionálnej úrovne, potom zistíme, že u slovenskej strany je situácia rovnaká ako u slovenských respondentov na lokálnej úrovni. Samotná hodnota u slovenských respondentov na regionálnej úrovni indikuje vnímanie stredne vysokej

[80] Konkrétne na: a) cezhraničné návštevy Slovákov v blízkych regiónoch (Zakarpatská oblasť) na Ukrajine zo súkromných dôvodov (príbuzní, nákupy, turistika atď.); b) cezhraničné návštevy Slovákov v ďalších vzdialenejších regiónoch na Ukrajine zo súkromných dôvodov (príbuzní, nákupy, turistika atď.); c) cezhraničné návštevy Ukrajincov z blízkych regiónov (Zakarpatská oblasť) v lokálnych destináciách na Slovensku (Košický kraj, Prešovský kraj) zo súkromných dôvodov (príbuzní, nákupy, turistika atď.).

miery sociálnej interakcie ($M_{reg.}$ = 4,08; $SD_{reg.}$ = 1,41). Hodnota percepcií ukrajinských respondentov na regionálnej úrovni je mierne vyššia ako na lokálnej úrovni, avšak aj tu možno povedať, že ide o vnímanie stredne vysokej miery sociálnej interakcie s tendenciou príklonu k mierne vyššej miere sociálnej interakcie ($M_{reg.}$ = 4,70; $SD_{reg.}$ = 1,20). Nízke štandardné odchýlky na strane slovenských a ukrajinskej respondentov (na lokálnej a regionálnej úrovni) indikujú relatívne vysokú mieru zhody v odpovediach v rámci jednotlivých skupín. Štatisticky významné rozdiely boli na oboch úrovniach identifikované iba medzi odpoveďami v prípade prvého a tretieho subfaktora.[81]

Graf 3: Vnímanie miery sociálnej interakcie medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou (lokálna a regionálna úroveň)



Tabuľka 6: Priemerné hodnoty vo vzťahu k vnímaniu miery sociálnej interakcie medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou (lokálna a regionálna úroveň)

	Lokálna úroveň		**Regionálna úroveň**	
Priemerné hodnoty	**SK**	**UA**	**SK**	**UA**
Total Mean	4,08	4,55	4,08	4,70
Cezhraničné návštevy Slovákov v blízkych regiónoch (Zakarpatská oblasť) na Ukrajine zo súkromných dôvodov (príbuzní, nákupy, turistika atď.)	4,46	5,09	4,70	5,53
Cezhraničné návštevy Slovákov v ďalších vzdialenejších regiónoch na Ukrajine zo súkromných dôvodov (príbuzní, nákupy,	3,59	3,45	2,90	3,06

[81] Konkrétne v prípade: *cezhraničných návštev Slovákov v blízkych regiónoch na Ukrajine zo súkromných dôvodov* ($p_{lok.}$ = 0,000036; $p_{reg.}$ = 0,021252) a *cezhraničných návštev Ukrajincov z blízkych regiónov v lokálnych destináciách na Slovensku zo súkromných dôvodov* ($p_{lok.}$ = 0,000000; $p_{reg.}$ = 0,006653). V prípade druhého subfaktora, t. j. *cezhraničných návštev Slovákov v ďalších vzdialenejších regiónoch na Ukrajine zo súkromných dôvodov* sú štatistické rozdiely nevýznamné ($p_{lok.}$ = 0,331083; $p_{reg.}$ = 0,641883).

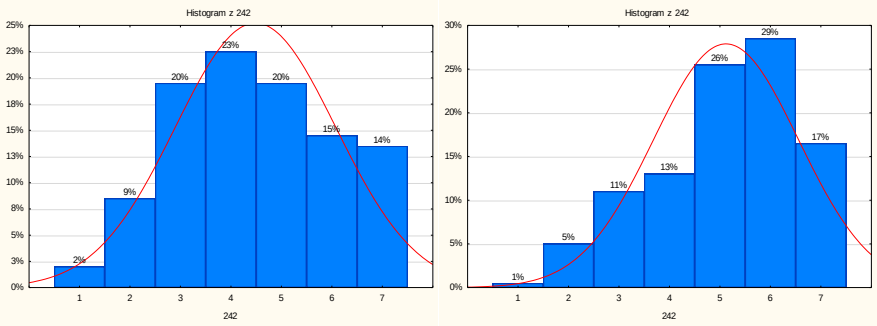
turistika atď.)				
Cezhraničné návštevy Ukrajincov z blízkych regiónov (Zakarpatská oblasť) v lokálnych destináciách na Slovensku (Košický kraj, Prešovský kraj) zo súkromných dôvodov (príbuzní, nákupy, turistika atď.)	4,17	5,10	4,63	5,50

Výsledné hodnoty pri jednotlivých subfaktoroch v rámci lokálnej úrovne ukazujú, že miera sociálnej interakcie v prípade cezhraničných návštev Slovákov do blízkych regiónov (Zakarpatská oblasť) na Ukrajine zo súkromných dôvodov (príbuzní, nákupy, turistika atď.) je respondentmi na oboch stranách hranice vnímaná pomerne neutrálne, pričom ukrajinskí respondenti vnímajú túto mieru o čosi výraznejšie ako mierne vyššiu.[82] Podobné percepcie respondentov sa ukazujú aj vo vzťahu k miere sociálnej interakcie v rámci tretieho subfaktora, t. j. cezhraničných návštev Ukrajincov z blízkych regiónov (Zakarpatská oblasť) do lokálnych destinácií na Slovensku v Košickom a Prešovskom kraji zo súkromných dôvodov. Kým slovenskí respondenti vnímajú stredne vysokú mieru, odpovede ukrajinských respondentov indikujú mierne vyššiu mieru sociálnej interakcie.[83] Pokiaľ ide o percepcie respondentov v rámci vnímania cezhraničných návštev Slovákov v ďalších vzdialenejších regiónoch na Ukrajine zo súkromných dôvodov, v tomto prípade jednotlivé hodnoty poukazujú na pomerne neutrálnu až slabšiu mieru sociálnej interakcie u oboch strán.[84] V prípade tohto subfaktora nemožno konštatovať štatisticky významný rozdiel medzi odpoveďami slovenských a ukrajinských respondentov.

Vnímanie stredne vysokej miery sociálnej interakcie zo strany slovenských respondentov je zrejmé aj pri pohľade na relatívne početnosti odpovedí v histogramoch, v ktorých sú viditeľné vysoké percentuálne podiely odpovedí pri odpovediach 3, 4 a 5. Naopak, v prípade ukrajinských respondentov prevládajú vysoké percentá v odpovediach 4, 5 a 6, ktoré indikujú v odpovediach respondentov vnímanie stredne vysokej až mierne vyššej miery sociálnej interakcie.

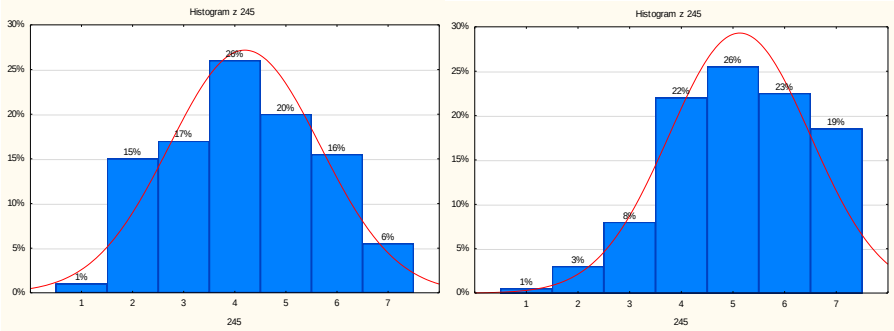
Graf 4 a 5: Histogramy – cezhraničné návštevy Slovákov v *blízkych regiónoch* (Zakarpatská oblasť) na Ukrajine zo súkromných dôvodov (slovenskí respondenti a ukrajinskí respondenti; lokálna úroveň)

[82] **SK:** M = 4,46; SD = 1,58; **UA:** M = 5,09; SD = 1,43.
[83] **SK:** M = 4,17; SD = 1,46; **UA:** M = 5,10; SD = 1,36.
[84] **SK:** M = 3,59; SD = 1,40; **UA:** M = 3,45; SD = 1,37.



Zdroj: Štatistické výsledky dotazníkového výskumu, vlastné spracovanie autormi..

Graf 5 a 6: Histogramy – cezhraničné návštevy Ukrajincov z blízkych regiónov v *lokálnych destináciách* na Slovensku zo súkromných dôvodov (slovenskí respondenti a ukrajinskí respondenti; lokálna úroveň)



Zdroj: Štatistické výsledky dotazníkového výskumu, vlastné spracovanie autormi.

Ak sa pozrieme na výsledné dáta na regionálnej úrovni, z nich je viditeľné mierne vychýlenie na strane ukrajinských respondentov smerom k vyšším hodnotám. Výskum percepcií na regionálnej úrovni ukázal, že miera sociálnej interakcie v prípade cezhraničných návštev Slovákov do blízkych regiónov (Zakarpatská oblasť) na Ukrajine zo súkromných dôvodov (príbuzní, nákupy, turistika atď.) je respondentmi na oboch stranách hranice vnímaná rozdielne. Hoci slovenskí respondenti vnímajú túto mieru ako stredne vysokú, samotná hodnota na škále indikuje príklon k mierne vyššej miere interakcie. Ukrajinskí respondenti vnímajú mieru sociálnej interakcie relatívne výraznejšie ako mierne vyššiu, pričom aj v tomto prípade je priemerná hodnota ich odpovedí medzi mierne vyššou (5) až vysokou (6).[85]

V porovnaní s percepciami respondentov lokálnej úrovne je viditeľný nárast priemerných výsledných hodnôt ako na slovenskej, tak aj na ukrajinskej strane. Znamená to, že respondenti na regionálnej úrovni vnímajú mieru sociálnej interakcie v prvom subfaktore relatívne pozitívnejšie, t. j. vnímajú intenzívnejšie návštevy Slovákov do blízkych regiónov na Ukrajine či už z dôvodov rodinných alebo voľnočasových a ekonomických (napr. nákupy v pohraničnom pásme). Odlišná situácia je v prípade druhého subfaktora. Ukazuje sa, že respondenti oboch strán na regionálnej úrovni sú vo vzťahu k návštevám Slovákov do

[85] **SK:** M = 4,70; SD = 1,49; **UA:** M = 5,53; SD = 1,22.

vzdialenejších regiónov na Ukrajine rezervovanejší, resp. nevnímajú výrazné cezhraničné návštevy Slovákov do vnútrozemia Ukrajiny.[86] Táto tendencia je zrejmá aj z porovnania percepcií respondentov jednotlivých úrovní. Hoci aj na lokálnej úrovni prevláda u oboch skupín respondentov nevýrazná miera sociálnej interakcie v tomto subfaktore, percepcie respondentov na lokálnej úrovni vykazujú numericky vyššie hodnoty ako percepcie na regionálnej úrovni. Na druhej strane, optika ukrajinských respondentov na regionálnej úrovni je v tomto subfaktore relatívne pozitívnejšia ako v prípade lokálnej úrovne, kde sú ukrajinskí respondenti relatívne skeptickejší v porovnaní so slovenskými respondentmi. Hoci tieto rozdiely hodnôt nie sú výrazné či markantné, možno prostredníctvom nich poukázať na mierne zmeny v percepciách respondentov na oboch úrovniach.

V uvedenom zmysle môžeme hodnotiť aj postoje respondentov regionálnej úrovne vo vzťahu k tretiemu subfaktoru. Mieru cezhraničných návštev Ukrajincov z blízkych regiónov (Zakarpatská oblasť) do lokálnych destinácií na Slovensku v Košickom a Prešovskom kraji zo súkromných dôvodov vnímajú slovenskí respondenti ako stredne vysokú, kým ukrajinskí respondenti hovoria o mierne vyššej miere sociálnej interakcie.[87] V tomto prípade má však pozícia slovenských respondentov tendenciu príklonu k mierne vyššej miere sociálnej interakcie ($M_{reg.}$ = 4,63), kým percepcie ukrajinskej strany sú v priemere ($M_{reg.}$ = 5,50) medzi mierne vyššou (5) a vysokou mierou sociálnej interakcie (6) v rámci škálovanej stupnice. Ak tieto percepcie na regionálnej úrovni porovnáme s hodnotami na lokálnej úrovni, nájdeme zreteľnejší nárast v numerickej hodnote skôr na strane slovenských respondentov na regionálnej úrovni (zo 4,17 na 4,63).

Z celkového pohľadu pri sumarizácii jednotlivých výsledkov v prvom okruhu otázok dotazníkového výskumu možno konštatovať, že vzájomná migrácia a sociálna interakcia medzi Slovenskom a Ukrajinou nedosahuje krajné hodnoty ani v jednom zo sledovaných subfaktorov či už v negatívnom alebo pozitívnom význame. Prevažne stredné až mierne vyššie miery priemerných hodnôt v odpovediach respondentov sú zrejmým indikátorom pozitívnych výstupov a prínosov už realizovaných projektov cezhraničnej spolupráce, v neposlednom rade odzrkadľujú tendenciu zlepšovania možností k vzájomnej interakcii na oboch stranách hranice. Výsledky výskumu v tomto okruhu otázok avšak preukazujú, že v rámci cezhraničnej spolupráce ešte stále existujú určité deficity či nevyčerpané možnosti, ktoré môžu byť príležitosťou k zlepšovaniu vzájomných sociálnych interakcií na oboch stranách hranice. V neposlednom rade ide aj o otázku uchopenia problematiky obojstrannej migrácie, aby sa táto v budúcnosti nestala predmetom zneužívania na politické ciele a zdrojom vzájomných konfliktov, skôr naopak – aby bola cestou k zlepšovaniu vzájomných vzťahov medzi obyvateľstvom oboch krajín napriek existencii spoločnej hranice, a zároveň príležitosťou k dosiahnutiu pozitívnych výsledkov na oboch stranách hranice bez tendencie zvyšovania vzájomných antagonizmov či polarizácie v podobe negatívnych javov šovinizmu a xenofóbie.

[86] **SK:** M = 2,90; SD = 1,45; **UA:** M = 3,06; SD = 1,31.
[87] **SK:** M = 4,63; SD = 1,30; **UA:** M = 5,50; SD = 1,07.

3 VNÍMANIE DOPADOV CEZHRANIČNEJ SPOLUPRÁCE

Jedným z hlavných cieľov a zámerov cezhraničnej spolupráce je zmierňovať rôzne nevýhody, ktoré so sebou hranice prirodzene prinášajú. Úlohou cezhraničnej spolupráce je taktiež prekonávať okrajovú polohu prihraničných regiónov (oblastí) a prispievať k zlepšeniu životných podmienok, resp. kvality života obyvateľstva v prihraničných regiónoch. Ideálnym cieľom cezhraničnej spolupráce je zároveň vytvoriť také podmienky k vzájomnej spolupráci prihraničných regiónov, aby prostredníctvom tejto spolupráce zúčastnené strany získali čo najviac pozitívnych efektov, resp. dopadov napríklad v oblasti ekonomického a hospodárskeho rozvoja, kultúrnej spolupráce, zdieľania know-how a pod. Nie vždy sa však očakávané ciele konkrétnych projektov cezhraničnej spolupráce podarí naplniť, čo v konečnom dôsledku môže negatívne vplývať práve na samotných občanov z oboch strán hranice, pre ktorých sú konkrétne zámery vzájomnej interakcie adresované.

V rámci realizovaného dotazníkového výskumu sa pozornosť zameriavala aj okruh dopadov cezhraničnej spolupráce. V tomto okruhu respondenti na lokálnej a regionálnej úrovni odpovedali na otázku ako hodnotia výsledky interakcií medzi Slovenskom a Ukrajinou. Kým na lokálnej úrovni bola v rámci tematického okruhu skúmaná iba táto otázka, na regionálnej úrovni bol tematický okruh rozpracovaný detailnejšie na štyri hlavné otázky.[88] Z uvedeného dôvodu sa pri komparácii výsledkov v tomto tematickom okruhu zameriavame iba na otázku ako Slováci a Ukrajinci vnímajú vzájomnú interakciu naprieč spoločnou hranicou.

Samotné hodnotenie respondentov bolo postavené na škálovaní odpovedí od 1 (absolútne nesúhlasím) po 7 (absolútne súhlasím). Rozdielny bol však rozsah hodnotených subfaktorov. Respondenti na lokálnej úrovni svoje hodnotenia vzájomných interakcií zaujímali vo vzťahu k šiestim sledovaným subfaktorom rozdeleným na dva bloky. V rámci prvého bloku išlo o subfaktory, ktoré sa týkali národných úrovní, v druhom bloku to boli subfaktory, ktoré sa týkali prihraničných regiónov.[89] Na regionálnej úrovni respondenti zaujímali svoje hodnotiace stanoviská vo vzťahu k trinástim subfaktorom.[90]

Vychádzajúc zo zozbieraných štatistických dát vyplýva, že na oboch stranách hranice je hodnotenie výsledkov interakcií medzi Slovenskom a Ukrajinou hodnotené vo všeobecnosti neutrálne ako na lokálnej úrovni ($TM_{lok.} = 4,47$), tak aj na regionálnej úrovni ($TM_{reg.} = 4,08$). Z celkových stredných hodnôt je viditeľný mierny rozdiel medzi postojmi na lokálnej

[88] Na regionálnej úrovni respondenti z oboch strán hodnotili jednotlivé oblasti slovensko-ukrajinskej cezhraničnej spolupráce, identifikovali jej výhodnosť pre obe strany a v neposlednom rade hodnotili aj konkrétne výsledky tejto spolupráce pre Ukrajinu a Slovenskú republiku. V rámci poslednej otázky z tematického okruhu mali respondenti priestor, aby navrhli potenciálne možnosti (oblasť a aktivity) k ďalšej cezhraničnej spolupráci medzi Slovenskou republikou a Ukrajinou.

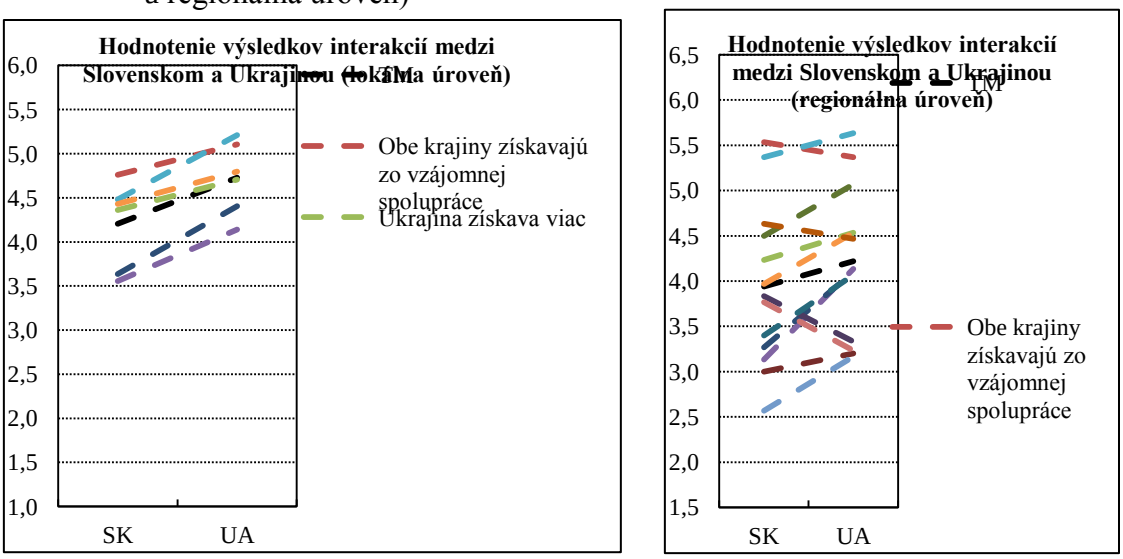
[89] Týmito subfaktormi boli: a) obe krajiny získavajú zo vzájomnej spolupráce; b) Ukrajina získava viac; c) Slovensko získava viac; d) oba hraničné zóny získavajú z väčšej interakcie (spolupráce); e) ukrajinský prihraničný región získava viac; f) slovenský prihraničný región získava viac.

[90] Konkrétne: a) obe krajiny získavajú zo vzájomnej spolupráce; b) Ukrajina získava viac; c) Slovensko získava viac; d) oba hraničné zóny získavajú z väčšej interakcie (spolupráce); e) ukrajinský prihraničný región získavajú viac; f) slovenské hraničné pásmo získava viac; g) naša krajina získava viac ako náš región; h) náš región získava viac ako naša krajina; ch) náš región a naša krajina získavajú približne rovnako; i) väčšia interakcia spôsobuje v našom regióne víťazov i porazených (niekto získa, niekto stratí); j) zisky sú väčšie ako straty v našom regióne; k) straty sú väčšie ako zisky v našom regióne; l) zisky a straty sú v našom regióne rovnaké.

a regionálnej úrovni ako aj v rámci jednotlivých úrovní medzi respondentmi slovenskej a ukrajinskej strany. Na lokálnej úrovni respondentmi oboch strán existujú iba minimálne rozdiely, keďže slovenská strana sa prikláňa viac k neutrálnemu (kritickejšiemu, príp. opatrnejšiemu) hodnoteniu ($M_{lok.}$ = 4,20; $SD_{lok.}$ = 1,47), kým ukrajinská strana sa prikláňa k pozitívnejšiemu, resp. mierne optimistickejšiemu hodnoteniu výsledkov vzájomnej spolupráce medzi SR a Ukrajinou. Ukrajinskí respondenti lokálnej úrovne vo všeobecnosti vyjadrujú mierny súhlas s tvrdením, že cezhraničná spolupráca je vzájomným ziskom pre obe strany ($M_{lok.}$ = 4,73; $SD_{lok.}$ = 1,29). Na regionálnej úrovni sa ukazuje, že obe skupiny respondentov hodnotia výsledky cezhraničnej spolupráce neutrálne, čo indikuje záver, že obe strany z cezhraničnej spolupráce ani výrazne neprofitujú ani výrazne nestrácajú. Na tejto úrovni však slovenskí respondenti hodnotia výsledky spolupráce mierne negatívnejšie ($M_{reg.}$ = 3,94; $SD_{reg.}$ = 1,53) ako ukrajinskí respondenti ($M_{reg.}$ = 4,22; $SD_{reg.}$ = 1,34).

Pokiaľ ide o štatisticky významné rozdiely medzi skupinou slovenských a ukrajinských respondentov, tie sa ukázali na lokálnej úrovni vo všetkých šiestich subfaktoroch,[91] kým na regionálnej úrovni iba v prípade tretieho a šiesteho subfaktora.[92]

Graf 7: Hodnotenie výsledkov interakcií medzi Slovenskom a Ukrajinou (lokálna a regionálna úroveň)



Zdroj: Štatistické výsledky dotazníkového výskumu, vlastné spracovanie autormi.

[91] Konkrétne: *obe krajiny získavajú zo vzájomnej spolupráce* (p = 0,014101); *Ukrajina získava viac* (p = 0,014372); *Slovensko získava viac* (p = 0,000005); *oba hraničné zóny získavajú z väčšej interakcie* (*spolupráce*) (p = 0,000000); *ukrajinský prihraničný región získava viac* (p = 0,12572); *slovenský prihraničný región získava viac* (p = 0,000000).

[92] Konkrétne: *Slovensko získava viac zo vzájomnej spolupráce* (p = 0,001988) a *slovenské hraničné pásmo získava viac z väčšej interakcie* (p = 0,019446).

Tabuľka 7: Priemerné hodnoty vo vzťahu k hodnoteniu výsledkov interakcií medzi Slovenskom a Ukrajinou (lokálna a regionálna úroveň).

	Lokálna úroveň		**Regionálna úroveň**	
Priemerné hodnoty	**SK**	**UA**	**SK**	**UA**
Total Mean	4,20	4,73	3,94	4,22
Obe krajiny získavajú zo vzájomnej spolupráce	4,76	5,10	5,53	5,37
Ukrajina získava viac	4,36	4,70	4,23	4,53
Slovensko získava viac	3,55	4,14	3,13	4,13
Obe hraničné zóny získavajú z väčšej interakcie (spolupráce)	4,48	5,21	5,37	5,63
Ukrajinský pohraničný región získava viac	4,43	4,79	3,97	4,53
Slovenský pohraničný región (hraničné pásmo) získava viac	3,63	4,40	3,27	4,10
Naša krajina získava viac ako náš región			3,00	3,20
Náš región získava viac ako naša krajina			4,50	5,07
Náš región a naša krajina získavajú približne rovnako			3,83	3,33
Väčšia interakcia spôsobuje v našom regióne víťazov i porazených (niekto získa, niekto stratí)			3,40	4,07
Zisky sú väčšie ako straty v našom regióne			4,63	4,47
Straty sú väčšie ako zisky v našom regióne			2,57	3,17
Zisky a straty sú v našom regióne rovnaké			3,77	3,23

Zdroj: Štatistické výsledky dotazníkového výskumu, vlastné spracovanie autormi.

Z celkových stredných hodnôt vo vzťahu k otázke, či zo vzájomnej (cezhraničnej) spolupráce získavajú obe krajiny, majú respondenti oboch strán pozitívnejší názor skôr na lokálnej úrovni. Kým slovenskí respondenti vnímajú obojstranný zisk neutrálne s príklonom

k miernemu súhlasu s týmto tvrdením, ukrajinskí respondenti vyjadrujú mierny súhlas, v ktorom deklarujú obojstranné pozitíva cezhraničnej kooperácie.[93] Vo všeobecnosti, obe strany respondentov zhodne vyjadrujú presvedčenie, že táto spolupráca je výhodnejšia pre ukrajinskú stranu než pre slovenskú stranu. Tento poznatok je zrejmý aj napriek stredovým hodnotám, ktoré respondenti oboch strán zaujali v jednotlivých subfaktoroch. Kým Slováci hodnotia väčšie prínosy cezhraničnej spolupráce pre Ukrajinu neutrálne, Ukrajinci túto neutrálnu pozíciu vychyľujú smerom k miernemu súhlasu. Ukrajinci teda vyjadrujú mierny súhlas s tvrdením, že Ukrajina získava z cezhraničnej spolupráce ako krajina viac. To indikuje taktiež záver, že ukrajinská strana hodnotí výsledky jednotlivých interakcií (projektov) medzi Slovenskom a Ukrajinou spolupráce ako mierne pozitívne.[94] Naopak, v prípade hodnotenia väčších prínosov cezhraničnej spolupráce vo vzťahu k Slovensku zaujímajú Slováci mierne negatívny názor, resp. mierny nesúhlas, čo môže indikovať určité pochybnosti alebo kritickejší pohľad z ich strany vo vzťahu k naplneniu výsledkov projektov cezhraničnej spolupráce ako aj samotného konceptu cezhraničnej interakcie ako takého. Ukrajinskí respondenti sú v tejto otázke skôr zdržanliví, resp. nevedia s určitosťou zhodnotiť, či Slovensko získava viac na cezhraničnej spolupráci a zaujímajú preto neutrálnu pozíciu, resp. názor.[95]

Ak sa však pozrieme na regionálnu úroveň, v tomto prípade sú slovenskí respondenti relatívne viac presvedčení o tom, že zo vzájomnej spolupráce profitujú obe strany hranice. Rozdiel v tomto vnímaní s ukrajinskou stranou je síce minimálny avšak ich obojstranný mierny súhlas s týmto tvrdením poukazuje na skutočnosť, že si obe strany výraznejšie uvedomujú dopady a prínosy vzájomnej interakcie cez hranicu.[96] Pri hlbšom pohľade do tohto tvrdenia zisťujeme, že je to podľa percepcií oboch strán respondentov skôr Ukrajina, ktorá získava z cezhraničnej spolupráce[97] ako Slovensko[98]. Pozitívnejší pohľad na túto otázku majú Ukrajinci, pričom Slováci vidia iba minimálny prínos vzájomnej interakcie pre Slovensko. Z hľadiska použitej škály však obe strany zaujímajú prevažne neutrálnu pozíciu. Nevnímajú teda výraznejšie alebo zanedbateľné prínosy vzájomnej interakcie pre obe strany.

Pokiaľ ide o zhodnotenie výsledkov cezhraničnej spolupráce s ohľadom na hraničné zóny, ani tu nedochádza k významnejším vychýleniam odpovedí na oboch stranách v rámci lokálnej úrovne. Hodnotenie je preto relatívne podobné ako v prípade prvého subfaktora. Vo vzťahu k štvrtému subfaktoru, že oba hraničné zóny získavajú z väčšej interakcie (cezhraničnej spolupráce), zaujímajú slovenskí respondenti stredovú pozíciu a ukrajinskí respondenti mierne pozitívnejšiu pozíciu. Znamená to, že slovenská strana vníma obojstranný benefit z cezhraničnej spolupráce v hraničných zónach neutrálne, kým ukrajinská strana mierne súhlasí s tvrdením, že obe hraničné zóny získavajú zo vzájomnej interakcie. Kým slovenskí respondenti nevnímajú výraznejšie benefity v prospech ukrajinského prihraničného regiónu, ukrajinská strana vníma tieto zisky v prospech ukrajinského prihraničného regiónu mierne

[93] **SK:** M = 4,76; SD = 1,48; **UA:** M = 5,10; SD = 1,30.
[94] **SK:** M = 4,36; SD = 1,50; **UA:** M = 4,70; SD = 1,29.
[95] **SK:** M = 3,55; SD = 1,31; **UA:** M = 4,14; SD = 1,20.
[96] **SK:** M = 5,53; SD = 1,10; **UA:** M = 5,37; SD = 1,13.
[97] **SK:** M = 4,23; SD = 2,08; **UA:** M = 4,53; SD = 1,59.
[98] **SK:** M = 3,13; SD = 1,25; **UA:** M = 4,13; SD = 1,13.

pozitívnejšie, t. j. respondenti vyjadrujú mierny súhlas s týmto tvrdením.[99] Naproti tomu, vo vzťahu k tvrdeniu, že slovenský prihraničný región získava viac, sú Slováci rovnako skeptickejší a mierne nesúhlasia, pričom Ukrajinci nevedia jasne zhodnotiť, či skutočne slovenská strana pri hranici získava a zaujímajú preto neutrálny postoj, resp. nevedia jednoznačne posúdiť tento zisk.[100] V zásade však z odpovedí respondentov na oboch stranách hranice vyplýva príklon k názoru, že z cezhraničnej spolupráce benefitujú obe krajiny, resp. obe hraničné zóny.

Na regionálnej úrovni vo vzťahu k otázke výhodnosti cezhraničnej spolupráce pre hraničné zóny vyjadrujú obe skupiny respondentov mierny súhlas. Platí to viac pre slovenských respondentov keďže ukrajinskí respondenti sa relatívne približujú k stanovisku s takmer absolútnym súhlasom (6), čo znamená, že Ukrajinci na cezhraničnú spoluprácu nazerajú relatívne pozitívnejšie.[101] Možno zároveň povedať, že obe strany vnímajú väčší prínos vzájomných interakcií pre ukrajinský pohraničný región[102] ako pre slovenské hraničné pásmo.[103]

Z uvedených pozícií na lokálnej úrovni vo vzťahu k prvým trom subfaktorom vyplýva, že v prípade tohto okruhu dotazníkového výskumu mali respondenti z oboch strán tendenciu priklániť sa skôr k stredovým (neutrálnym) pozíciám z rôznych dôvodov. Jedným z takých môže byť napríklad náročnosť hodnotenia konkrétnych výsledkov cezhraničnej spolupráce z pozície laického, resp. hlbšie nezainteresovaného človeka v danej problematike. Takéto subjektívne hodnotenie z pozície bežného respondenta je dané aj optikou jeho vnímania, ktorá je odlišná od optiky viac informovaného a v konkrétnych projektoch cezhraničnej spolupráce zaangažovaného respondenta. Samotná neutrálna pozícia môže zo strany respondentov vyznievať aj ako „zdržiavam sa“ alebo „neviem posúdiť“. Stredová pozícia zároveň indikuje, že respondenti vnímajú určité pozitívne zmeny či prínosy cezhraničnej spolupráce pre obe strany, ktoré vedia zľahka identifikovať napríklad v rozvoji infraštruktúry, investičných zámeroch jednotlivých strán, zlepšenia kvality života obyvateľov v prihraničných oblastiach a pod. Pre bežného respondenta je však náročné zodpovedať, či výsledky alebo očakávané dopady cezhraničnej spolupráce z konkrétnych programov cezhraničnej spolupráce boli aj skutočné naplnené, a taktiež v akom rozsahu došlo k ich naplneniu, t. j. v plnom alebo iba parciálnom rozsahu.

Ak sa dodatočne pozrieme aj na jednotlivé hodnoty v ďalších subfaktoroch regionálnej úrovne, ktoré na lokálnej úrovni neboli skúmané, môžeme viedieť, že obe skupiny respondentov majú rozdielny pohľad aj na hodnotenie výsledkov vzájomných interakcií vo vzťahu ku krajine a k regiónu, odkiaľ pochádzajú. Obe skupiny respondentov na regionálnej úrovni nevnímajú väčšie benefity z interakcií pre domovskú krajinu ako pre domovský región.[104] Naopak, obe strany sú presvedčené o väčších prínosoch zo vzájomných interakcií pre regióny ako pre domovské krajiny.[105] O tomto názore sú viac presvedčení najmä

[99] **SK:** M = 4,43; SD = 1,54; **UA:** M = 4,79; SD = 1,36.
[100] **SK:** M = 3,63; SD = 1,41; **UA:** M = 4,40; SD = 1,26.
[101] **SK:** M = 5,37; SD = 1,27; **UA:** M = 5,63; SD = 0,96.
[102] **SK:** M = 3,97; SD = 2,02; **UA:** M = 4,53; SD = 1,55.
[103] **SK:** M = 3,27; SD = 1,55; **UA:** M = 4,10; SD = 1,09.
[104] **SK:** M = 3,00; SD = 1,31; **UA:** M = 3,20; SD = 1,42.
[105] **SK:** M = 4,50; SD = 1,76; **UA:** M = 5,07; SD = 1,46.

ukrajinskí respondenti. Iba v prípade deviateho subfaktora je postoj Slovákov pozitívnejší, keďže považujú prínosy pre región a krajinu za rovnaké vo väčšej miere ako ukrajinskí respondenti.[106]

Mierny nesúhlas na strane slovenských respondentov prevláda v súvislosti s tvrdením, že väčšia interakcia spôsobuje v našom regióne víťazov i porazených. Sú to skôr Ukrajinci, ktorí sa k tomuto tvrdeniu prikláňajú viac napriek tomu, že zastávajú v tejto rovine neutrálny postoj.[107] Ukrajinská strana zastáva neutrálny postoj aj vo vzťahu k tvrdeniu, že zisky zo vzájomnej interakcie prevyšujú straty v regióne, z ktorého pochádzajú. Naopak, slovenskí respondenti sú viac presvedčení, že zisky zo vzájomnej interakcie na regionálnej úrovni sú väčšie ako straty. Priemerná hodnota ich odpovedí sa približuje k miernemu súhlasu (5).[108] Vo vzťahu k tvrdeniu, že straty v rámci regionálnej úrovne na Slovensku sú väčšie ako zisky, slovenskí respondenti vyjadrujú mierny nesúhlas. Mierny nesúhlas s týmto tvrdením vyjadrujú aj Ukrajinci vo vzťahu k svojmu regiónu, avšak oproti Slovákom je tento mierny nesúhlas výraznejší.[109] V porovnaní s Ukrajincami sa Slováci skôr prikláňajú k názoru, že straty a zisky v domácom regióne sú rovnaké. Kým Slováci v tejto otázke zastávajú neutrálnu pozíciu, Ukrajinci zastávajú negatívnejší postoj a vyjadrujú mierny nesúhlas s týmto tvrdením.[110] Z uvedených výsledkov posledných štyroch subfaktorov vyplýva, že slovenskí respondenti hodnotia prínos vzájomných interakcií z cezhraničnej spolupráce pozitívnejšie, t. j. vnímajú ich ako príležitosť, z ktorej je možné „vyťažiť“ aj napriek tomu, že nejde o maximalizáciu zisku a existujú určité straty, ktoré nie je možné jednoducho eliminovať.

ZÁVER

Výsledky realizovaného výskumu preukazujú, že v otázke migrácie a dopadov cezhraničnej spolupráce aj naďalej existujú určité bariéry ale aj príležitosti, resp. možnosti, ktoré môže slovenská a ukrajinská strana na vonkajšej hranici EÚ využiť. Percepcie slovenských a ukrajinských respondentov lokálnej a regionálnej úrovne ukazujú, že aj napriek „zvoľneniu“ režimu na hraniciach s Ukrajinou po prijatí Asociačnej dohody a bezvízového režimu s Ukrajinou (2017) nedošlo k žiadnej masívnejšej migrácii Ukrajincov na Slovensko. Tým sa iba potvrdzujú skoršie závery a názory expertov (Vávrová 2016; Čajka – Jaroszewicz – Strielkowsky 2014; Drbohlav – Jaroszewicz 2014), podľa ktorých zrušenie vízového režimu na krátkodobé cestovanie z krajín východnej Európy do krajín EÚ, prípadne V4 výrazne neovplyvní počet migrantov z týchto krajín. Aj v prípade nami realizovaného výskumu sa ukázalo, že respondenti lokálnej a regionálnej úrovne nevnímajú obojstranné migračné pohyby ako markantné, pričom ani samotní Ukrajinci nevnímali túto mieru po prijatí bezvízového režimu ako výraznú. Je však potrebné zdôrazniť, že v porovnaní s rokom 2017 po zrušení vízovej povinnosti došlo v roku 2018 k nárastu udelených pobytov Ukrajincom na Slovensku. Tento ukazovateľ, resp. zistenie však nemá priamy súvis s realizovaným výskumom, ktorý bol zameraný na zisťovanie percepcií respondentov lokálnej a regionálnej

[106] **SK:** M = 3,83; SD = 1,37; **UA**: M = 3,33; SD = 1,49.
[107] **SK:** M = 3,40; SD = 1,54; **UA**: M = 4,07; SD = 1,46.
[108] **SK:** M = 4,63; SD = 1,59; **UA**: M = 4,47; SD = 1,25.
[109] **SK:** M = 2,57; SD = 1,22; **UA**: M = 3,17; SD = 1,37.
[110] **SK:** M = 3,77; SD = 1,77; **UA**: M = 3,23; SD = 1,47.

úrovne koncom roka 2017. Vo vzťahu k otázke vnímania dopadov cezhraničnej spolupráce respondentmi z oboch strán slovensko-ukrajinskej hranice sa ukázalo, že aj napriek pozitívnym hodnoteniam všetkých respondentov oboch úrovní ešte stále existujú deficity a príležitosti, ktoré cezhraničná spolupráca nedokáže úplne odstrániť, resp. naplno využiť. Výskum preukázal, že doteraz realizované projekty cezhraničnej spolupráce z pohľadu respondentov pomohli najmä ukrajinskej strane. Tento záver je zrejmý aj napriek existencii stredových (neutrálnych) hodnôt v percepciách respondenov.

Nakoľko dotazníkový výskum vo vyššie uvedených tematických okruhoch nebol primárne zacielený na zisťovanie konkrétnych deficitov či potenciálnych možností k zlepšeniu situácie vo vzťahu k migrácii a dopadom cezhraničnej spolupráce, z jednotlivých výsledkov nie je možné tieto odporúčania jednoznačne vysloviť. Napriek tomu možno dedukovať, že vo vzťahu k vnímaniu obojstrannej migrácie je potrebné aj naďalej realizovať výskumné projekty, najmä kvalitatívneho charakteru, ktoré by adresne poukázali na problematické otázky a bariéry na slovensko-ukrajinskej hranici týkajúce sa tohto fenoménu. Tieto dáta by mohli byť vhodne využité najmä v procese hodnotenia doteraz prijatých a realizovaných legislatívnych zmien či jednotlivých politík, ktoré sa priamo či nepriamo dotýkajú problematiky migrácie. Ako rovnako dôležitý zdroj informácií by mohli poslúžiť aj hodnotenia samotných migrantov, resp. cudzincov vo vzťahu k postupom štátnych orgánov, ktoré sa zaoberajú vybavovaním žiadostí o prechodný pobyt či azyl na Slovensku (napr. cudzinecká polícia, migračné úrady).

Vo vzťahu k vnímaniu dopadov cezhraničnej spolupráce na slovensko-ukrajinskej hranici existuje aj naďalej nevyužitý potenciál k zlepšovaniu doterajšej situácie. Slovenskí respondenti regionálnej úrovne zdôrazňujú predovšetkým potrebu rozvoja spoločných aktivít v rámci oblasti školstva, vedy a výskumu. V tomto smere rezonuje záujem o rozvoj cezhraničnej spolupráce prostredníctvom organizácie spoločného výskumu, resp. spoločného vedecko-výskumného projektu medzi akademickou sférou a odbornými pracoviskami. Cezhraničná spolupráca v oblasti školstva a vedy by mala zahŕňať aj také projekty a aktivity, ktoré by boli zamerané na vzájomnú spoluprácu odborníkov v oblasti komunikácie a výmeny informácií, resp. transferu *know-how*. Ako potenciálna príležitosť sa ponúka napríklad spolupráca v oblasti žurnalistiky, ktorá by vytvorila možnosti k profesionálnej výmene informácií a skúseností medzi mediálnymi odborníkmi a novinármi. Cezhraničná spolupráca medzi Slovenskom a Ukrajinou by mala aj naďalej pokračovať v realizácii menších projektov, ktoré by boli zamerané na organizáciu a usporiadanie rôznych vzdelávacích a školiacich iniciatív. Tieto tzv. „mäkké“ projekty by vytvorili vhodné podmienky najmä k výmenným pobytom študentov medzi akademickými pracoviskami.

Ďalší potenciál k rozvoju cezhraničnej spolupráce možno identifikovať v oblasti kultúry, športu a cestovného ruchu. Na oboch stranách hranice aj naďalej rezonuje záujem o usporiadanie rôznych kultúrnych aktivít, resp. kultúrno-spoločenských podujatí, ktorých cieľom je okrem zachovávania tradícií najmä budovanie vzájomných kontaktov a zlepšovanie medziľudských vzťahov. Rovnaké možnosti k vzájomnej spolupráci sa ukazujú aj v športových akciách a podujatiach športového zamerania, prípadne v projektoch zameraných na rozvoj cestovného ruchu a ochrany životného prostredia, čo sa javí ako vcelku zaujímavá a aj ambiciózna myšlienka. Samotný rozvoj v oblasti cestovného ruchu pritom napomáha aj

k rozvoju kvality služieb a obchodu, kde už dlhodobo najviac rezonuje otázka kvality gastronomických zariadení.

K zdarnému rozvoju cestovného ruchu na oboch stranách hranice môže napomáhať najmä lepšia a kvalitnejšia infraštruktúra. V tomto smere sa ukazuje vysoký potenciál k rozvoju cestovného ruchu v rámci možného projektu obnovy hraničného priechodu Ulič – Zábriď. Takýto projekt by napomohol okrem rozvoja cestovného ruchu aj k rozvoju malého a stredného podnikania, v neposlednom rade by odľahčil ostatné hraničné priechody na slovensko-ukrajinskej hranici. Obnova tohto hraničného priechodu by skvalitnila a zjednodušila každodenný život obyvateľov uličsko-bereznyanskej doliny v rámci aktívneho zapojenia sa do nástroja ENI HUSKROUA 2014 – 2020, ktorý predstavuje jeden z prioritných záujmov Prešovského samosprávneho kraja (PSK).

Okrem spomenutých oblastí možno nevyužitý potenciál hľadať aj v niektorých špecifických oblastiach, resp. návrhoch na potenciálnu spoluprácu. Vo všeobecnosti by v rámci ďalšej cezhraničnej spolupráce medzi Slovenskom a Ukrajinou nemali chýbať projekty zamerané na rozvoj vzájomného partnerstva na podporu reformy decentralizácie na Ukrajine, taktiež projekty zamerané na budovanie demokratických inštitúcií a občianskej spoločnosti so zameraním na európsku integráciu. Dôležitým a v dlhodobom časovom horizonte veľmi prínosným by boli projekty zamerané na ekologické otázky a problematiky, v rámci ktorých možno spomenúť najmä recykláciu a likvidáciu odpadov a k tomu potrebnú výstavbu špecializovaných zariadení (t. j. infraštruktúry). Potenciálom k zlepšeniu by mohli byť taktiež projekty zamerané na sociálnu oblasť (napr. aktivity pre seniorov).

Dôležitý aktérom k posilneniu vzájomnej cezhraničnej spolupráce môže byť okrem univerzitného (akademického) prostredia najmä mimovládny sektor. Okrem štátnych inštitúcií (Ministerstvo vnútra SR, ZMOS atď.) sú to najmä mimovládne organizácie, rozvojové agentúry a občianske združenia z národnej i lokálnej úrovne, ktoré reprezentujú kľúčových hráčov v projektoch cezhraničnej spolupráce.

POUŽITÁ LITERATÚRA

ČAJKA, P. – JAROSZEWICZ, M. – STRIELKOWSKY, W. 2014. Migration incentives and flows between Belarus, Moldova, Ukraine and European Union: a forcasting model. In: *Economics and Sociology*. Vol. 7, No. 4, pp. 11 – 25. ISSN 2306-3459.

DRBOHLAV, D. – JAROSZEWICZ, M. 2014. The probable future development of international migration from Ukraine, Moldova and Belarus to Visegrad countries and the European Union – The Delphi method (the search for "subjective objectivity"). In: JAROSZEWICZ, M. – LESINKA, M. (eds.). *Forecasting migration between EU, V4 and Eastern Europe. Impact of visa abolition*. Varšava: Centre for Eastern Studies, s. 20 – 53. ISBN 978-83-62936-47-2.

EURÓPSKA RADA: Nariadenia Európskeho parlamentu a rady, ktorým sa mení nariadenie č. 539/2001 uvádzajúce zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať víza pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov, a krajín, ktorých štátni príslušníci sú oslobodení od tejto povinnosti (Ukrajiny). [online], [cit. 26/06/2017]. Dostupné na internete: http://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-13-2017-INIT/sk/.

HOUTUM, H. v. – J. SCOTT. 2005. *Boundaries and the Europeanisation of Space: The EU, Integration and Evolving Theoretical Perspectives of Borders*. Berlin and Nijmegen: EXLINEA.

KITSCHELT, H. 1986. Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Countries. In: *British Journal of Political Science*. Issue 16, No. 1, s. 57 – 85.

KRAMSCH, O. – H. BARBARA. 2004. (eds.). *Cross-Border Governance in the European Union*. London: Routledge. ISBN 0–415–31541–7.

KRAMSCH, O. – PIJPERS, R. – PLUG, R. – HOUTUM, H. v. 2004. *Research on the Policy of the European Commission Towards Re-Bordering of the European Union*. Project Study Report. Nijmegen: EXLINEA.

McADAM, D. 1996. Conceptual Origins, Current Problems, Future Directions. In: McADAM, D. – McCARTHY, J. – ZALD, M. (ed.). *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 23 – 40. ISBN 978-0-521-48516-6.

MEYER, D. S. – S. STAGGENBOR. 1996. Movements, Countermovements, and the Structure of Political Opportunity. In: *The American Journal of Sociology*. Vol. 101, No. 6, pp. 1628–1660.

MZVaEZ SR, 2018. *Ekonomická informácia o teritóriu: Ukrajina*. [online]. [cit. 20/03/2019]. Dostupné na internete: https://www.mzv.sk/documents/746990/620840/Ukrajina+-+ekonomick%C3%A9+inform%C3%A1cie+o+terit%C3%B3riu+2018

PACÁKOVÁ, V. et al. 2009. *Štatistické metódy pre ekonómov*. Bratislava: IURA Edition. pp. 218 – 223. ISBN 978-80-8078-284-9.

SCOTT, J. (ed.). 2006. *EU Enlargement, Region Building and Shifting Borders of Inclusion and Exclusion,* Aldershot: Ashgate.

SPSS Tutorials, *Simple Overview Statistical Comparison Tests*. Dostupné z: https://www.spss-tutorials.com/simple-overview-statistical-comparison-tests/.

Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike (2018). [online]. [cit. 20/03/2019]. Dostupné na internete: https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/hranicna_a_cudzinecka_policia/rocenky/rok_2018/2018-rocenka-UHCP-SK.pdf

TARROW, S. 1998. *Power in Movement*. 2nd edition. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN 978-0-521-15572-4.

ÚHCP P PZ: Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike (2016) [online]. [cit. 20/03/2019]. Dostupné na internete: https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/uhcp/rocenky/rok_2016/2016-rocenka-UHCP-SK.pdf.

ÚHCP P PZ: Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike (2017) [online]. [cit. 20/03/2019]. Dostupné na internete: https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/hranicna_a_cudzinecka_policia/rocenky/rok_2017/2017-rocenka-UHCP-SK.pdf.

ÚHCP P PZ: Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike (2018) [online]. [cit. 20/03/2019]. Dostupné na internete: https://www.minv.sk/swift_data/source/policia/hranicna_a_cudzinecka_policia/rocenky/rok_2018/2018-rocenka-UHCP-SK.pdf.

Ukrajinci a Rumuni zakladajú na Slovensku firmy raketovým tempom [online]. [cit. 20/03/2019]. Dostupné na internete: https://tlacovespravy.wordpress.com/2018/06/13/ukrajinci-a-rumuni-zakladaju-na-slovensku-firmy-raketovym-tempom/.

VÁVROVÁ, L. 2016. Ekonomická migrácia Ukrajincov do krajín V4 a jej administratívne problémy. Bratislava: Výskumné centrum Slovenskej spoločnosti pre zahraničnú politiku, n.o. ISBN 978-80-89356-47-8.

WALKER, I. 2010. *Research Methods and Statistics*. London: Palgrave Macmillan. ISBN 978-0-230-24988-2.

REGIONÁLNA SAMOSPRÁVA NA SLOVENSKU Z POHĽADU VOLEBNEJ ÚČASTI V REGIONÁLNYCH VOĽBÁCH[111]

PhDr. Martin Švikruha, PhD.[112]

Abstract

This paper deals with electoral participation in regional elections in Slovakia and its impact on the importance of regional self-government. One of the legislators' frequent arguments in the process of constitutional regional self-government was the strengthening of democracy and the transfer of power closer to the citizens. It is precisely electoral participation that is an important indicator by which we can point out the interest of citizens in participating in governance, in this case at regional government level. The aim of this paper will therefore be to find out to what extent the assumption that the establishment of a regional level of territorial self-government will increase public interest in public affairs. We focus on electoral participation in regional elections and compare its development with the development of electoral participation in other types of elections in Slovakia during the period under review. The complex mapping of electoral turnout from the perspective of citizens' interest in regional self-government will be carried out on the basis of linking theory with empirical data.

KEY WORDS: *voter turnout, regional self-government, regional elections, democracy, participation.*

ÚVOD

Diskusia o regionálnej[113] úrovni územnej samosprávy v slovenských podmienkach je pravidelne centrom záujmu najmä v období pred voľbami do regionálnych orgánov. Spravidla sa zameriava najmä na počet samosprávnych krajov, ale už v menšej miere sa orientuje na komplexnosť významu tohto fragmentu územnej samosprávy (Švikruha, 2017). Tento jav však nemožno označiť za prekvapivý, nakoľko súčasná podoba regionálnej samosprávy je od svojho počiatku viacerými aktérmi spochybňovaná. V období kreovania tohto samosprávneho segmentu verejnej správy sa často z úst zákonodarcov ozýval argument, ktorý vyzdvihoval posilnenie demokratického prvku a priblíženie vecí verejných bližšie k občanom. S odstupom času tak môžeme zhodnotiť, či regionálna samospráva tento zámer naplnila.

[111] Tento príspevok vznikol v rámci riešenia projektu KEGA č. 001UCM-4/2019 Dynamika premien verejnej správy v Slovenskej republike.
[112] Fakulta sociálnych vied, Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, Bučianska 4/A, 917 01, martin.svikruha@ucm.sk.
[113] Pod pojmom regionálna úroveň územnej samosprávy rozumieme v predkladanom príspevku druhú úroveň územnej samosprávy reprezentovanú vyššími územnými celkami alebo samosprávnymi krajmi, z pojmologického hľadiska často označovanú aj ako krajská alebo župná úroveň.

Za indikátor spokojnosti občanov s určitou úrovňou vládnutia v štáte možno podľa niektorých výskumníkov (Powell, 1982; Brady – Verba – Schlozman, 1995; Schumpeter, 2004) označiť demokratický akt v podobe volieb, v rámci ktorého môžu občania aktívnym zapojením prezentovať svoj názor. Zásada delegácie moci z občanov na politikov, ktorá sa uplatňuje prostredníctvom volieb, nepochybne stojí za skutočnosťou, že volebná účasť v zastupitelských demokraciách sa zvyčajne chápe ako základný prvok vo sfére politickej participácie. Účasť vo voľbách predstavuje síce len jeden zo spôsobov, avšak najviac preferovaný, ako môžu občania ovplyvniť dianie okolo seba. Na základe vývoja volebnej účasti v regionálnych voľbách a jej porovnania s vývojom v ostatných typoch volieb v slovenských podmiekach možno dedukovať, či ľuďom záleží na tom, čo sa deje v ich okolí a ako vnímajú tento segment verejnej správy.

1 POSILNENIE DEMOKRACIE - ARGUMENT PRE VZNIK REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY

V tejto časti príspevku sa upriamujeme na problém, ktoré kľúčové argumenty prezentovali slovenskí štátnici v postupe odôvodnenia potreby vytvorenia regionálnej samosprávy. Primárne sa zameriavame na vymedzenie hlavných argumentov, ktoré viedli k opodstatneniu zriadenia regionálnej samosprávy v slovenských podmienkach. Vychádzame z vládnych materiálov, dokumentov vypracovaných splnomocnencom vlády pre reformu verejnej správy a stenografických záznamov z rokovaní Národnej rady SR o vládnom návrhu zákona o samosprávnych krajoch.

Počas priebehu utvárania regionálnej samosprávy sa objavilo viacero argumentov, ktoré demonštrovali potrebu zriadenia regionálnej samosprávy, pričom naprieč politickým spektrom panovalo presvedčenie, že reforma verejnej správy je potrebná a rovnako tak je nevyhnutné aj vytvorenie vyššej samosprávnej úrovne[114] (Machyniak, 2013). Na tomto mieste je potrebné uviesť, že najmä v prvom čítaní o návrhu zákona o samosprávnych krajoch sa objavili postoje, ktoré hovorili o zbytočnosti regionálnej samosprávy, keďže nie všetci zákonodarcovia považovali túto tému za dôležitú pre ľudí[115]. Vo všeobecnosti však prevládal názor o potrebe zriadenia regionálnej samosprávy. V tomto smere sa objavilo mnoho podporných argumentov naprieč celého vtedajšieho straníckeho spektra.

Hlavný argument pre vznik regionálnej samosprávy predpokladal presun demokracie do rúk občanov. Princíp samosprávnosti a jeho zintenzívnenie v rámci decentralizácie, ktorá sa v tom čase pripravovala, bol jedným z kľúčových aspektov determinujúcich reformu verejnej správy. Reforma mala priniesť posilnenie územnej samosprávy vytvorením jej regionálneho stupňa, čo sa malo odraziť v naplnení potrieb jednotlivých občanov na miestnej a regionálnej úrovni. Hlavný autor reformy a splnomocnenec vlády SR pre reformu verejnej správy, V.

[114] Tento fakt zdôraznil vtedajší minister vnútra I. Šimko (SDK), ktorý bol poverený odôvodnením návrhu zákona pred druhým, rozhodujúcim čítaním v NRSR, pričom uviedol, že predkladaný vládny návrh zákona bol dôležitou súčasťou Programového vyhlásenia vlády SR.

[115] Napr. poslanci M. Drobný, J. Zlocha a J. Cuper zo strany HZDS uvádzali negatívne skúsenosti s regionálnym stupňom samosprávy v niektorých zahraničných krajinách ako napr. v Nórsku a v Portugalsku vzhľadom k finančnej náročnosti prevádzkovania tejto úrovne. Ďalší poslanci ako napr. J. Gajdoš (HZDS), M. Aibeková (HZDS), P. Delinga (HZDS) či E. Slavkovská (SNS) upozorňovali, že regionálnu samosprávu ľudia nepotrebujú, dôležitejšie je poskytnutie práce, bývania či zvýšenie celkovej životnej úrovne. (Stenografický záznam z 50. schôdze NR SR, 3.7.2001)

Nižňanský sa na margo vytvorenia ďalšieho samosprávneho stupňa vyjadril, že „vznik druhej úrovne územnej samosprávy má pritom podporiť identifikáciu obyvateľov s územím, v ktorom žijú a umožniť ich intenzívnejšiu účasť na verejnom živote“(Klimovský, 2006, s. 32). Je však potrebné doplniť, že tento predpoklad bol úzko naviazaný na vytvorenie regiónov na historickom princípe, ku ktorým by občanov od začiatku viazala historická a tradíciami upevňovaná regionálna identita. Poslanec R. Bauer (SDK) upozorňuje, že „obyvateľ Slovenska je motivovaný angažovať sa vo verejnom živote až vtedy, keď sa plnohodnotne a celostne obnoví jeho individuálna bytostná identita. A tá obsahuje aj regionálnu identitu - pocit domova“(Stenografický záznam zo 48. schôdze NR SR, 31.5. a 1.6. 2001, s. 39). Zvýšenie participácie občanov v jednotlivých územných samosprávnych celkoch predpokladali nielen strojcovia reformy a predstavitelia vlády, ale aj samotní poslanci, ktorí o konečnej podobe verejnej správy rozhodovali. Skutočnosť, že existuje zreteľná súvislosť medzi angažovanosťou verejnosti na riadení vecí verejných a systémom verejnej správy zdôrazňoval koaličný poslanec P. Osuský (SDK): „Jednoducho povedané, akú má štát verejnú správu, taký je. Taká je jeho architektúra, tak vyzerá, taký je v ňom vzťah občanov k moci“(Stenografický záznam z 50. schôdze NR SR, 4.7.2001, s. 209).

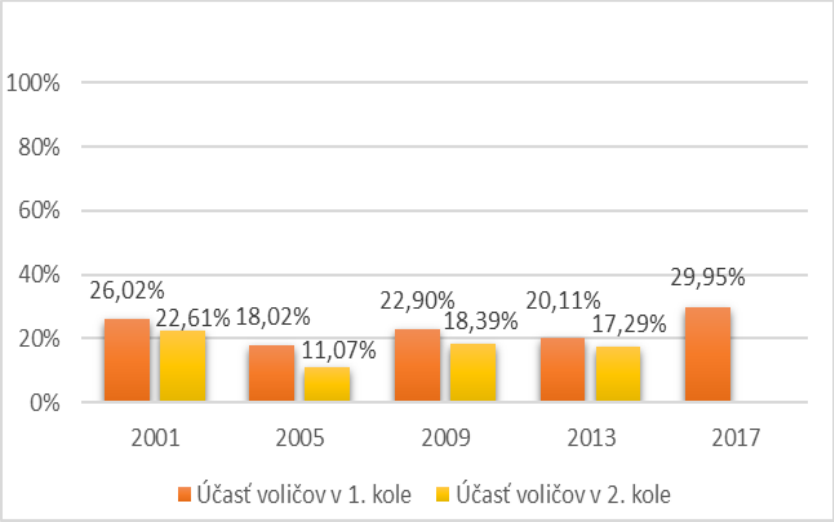
Postavenie samosprávy sa od vzniku samostatnej Slovenskej republiky nielenže nerozvíjalo, ale naopak sa postupne dostávalo do priamej politickej a ekonomickej závislosti od centrálnej vlády s výnimkou krátkej historickej etapy, ktorá zahŕňala rekonštruovanie miestnej samosprávy. Namiesto očakávaného ďalšieho presunu právomocí a finančných prostriedkov na mestá a obce a ustanovenia regionálnej samosprávy nastal postupne stav zakonzervovania straníckych nominantov vládnucich politických subjektov do úradov štátnej správy. Tento nežiaduci stav sa mal podľa poslanca M. Horta (SDK) vyriešiť práve ustanovením samosprávy vyšších územných celkov, čím sa mal dovŕšiť ďalší krok na ceste, na ktorú naša krajina nastúpila po roku 1989, aby naozaj patrila svojim občanom. „Demokratizácia verejnej správy, posun rozhodovania o použití financií získaných z daní čo najbližšie k občanovi, posilnenie právomocí volených orgánov našich obcí, miest a regiónov, a tým naplnenie princípu subsidiarity chápeme ako základný kameň realizácie nášho národnoštátneho záujmu začleniť sa do vyspelej a prosperujúcej Európy a sveta ako moderný a demokratický štát“(Stenografický záznam zo 48. schôdze NR SR, 31.5. a 1.6. 2001, s. 57). V hlavnom dokumente determinujúcom kľúčové princípy, na ktorých bola postavená reforma verejnej správy bolo za rozhodujúci cieľ stanovené „posilnenie ústavného práva občanov vplývať na štátnu moc a posilnenie postavenia volených zástupcov občanov na všetkých úrovniach verejnej správy“(Vláda SR, 2001, s. 3). Očakávalo sa, že reforma verejnej správy by mala vrátiť samospráve jej význam, aby práve ona riadila obce, mestá a regióny. A aby sa ich vedúci predstavitelia zodpovedali tým, čo ich zvolili a nie straníckym a vládnym predstaviteľom, ktorí ich do funkcie dosadili. Autori reformy verejnej správy zároveň upozorňovali na to, že odkladanie vytvorenia regionálnej samosprávy a naopak prílišná koncentrácia moci na ústrednej úrovni môže zapríčiniť čoraz väčší nezáujem a podnecovať nedôveru v inštitúcie verejnej správy.

2 VÝVOJ VOLEBNEJ ÚČASTI V REGIONÁLNYCH VOĽBÁCH NA SLOVENSKU

Hlasovanie vo voľbách predstavuje pre značnú časť občanov jediný akt, prostredníctvom ktorého sa aktívne zapájajú do verejných záležitostí. Podľa R. J. Daltona (2008) možno v druhej polovici dvadsiateho storočia, v povojnovom období, pozorovať vzostup menej tradičných foriem politickej participácie a naopak pokles účasti občanov na voľbách. Aj napriek tejto skutočnosti zostáva volebný akt naďalej najobvyklejšou metódou ako zasiahnuť do verejných záležitostí (Alman, 2017). Ide o participačný nástroj, pre ktorý je charakteristická rovnosť, nakoľko každý hlas má rovnakú váhu bez ohľadu na spoločenský status jednotlivca (Bardovič, 2015). Charakteristickým znakom volebnej účasti, oproti iným participačným formám je jej definitívny účinok, čo znamená, že vykazuje reálny vplyv na politiku, na rozdiel od iných participačných foriem, ako napr. referendum, demonštrácie a pod. Teorell (2006) dodáva, že volebná účasť sa v porovnaní s ostatnými formami politickej participácie vyznačuje tým, že je spoločensky žiadaná, nakoľko v demokracii je očakávaným postupom zúčastniť sa volieb, keďže tento akt sa všeobecne chápe ako občianska povinnosť. Nemenej dôležitou je legitimizačná funkcia, ktorú volebná účasť predstavuje, keďže legitimizuje uplatňovaný režim a občania takto dávajú najavo svoj postoj voči politickému systému a jeho jednotlivým segmentom, ktorých sa voľby dotýkajú (Meluš, 2018). Tento postulát možno aplikovať aj na regionálnu úroveň vládnutia na Slovensku. Práve občania, prostredníctvom volieb dávajú najavo svoj postoj k oprávnenosti a zmyslu existencie tohto segmentu územnej samosprávy.

Ako môžeme pozorovať v grafe 1, volebná účasť vo voľbách do orgánov regionálnej samosprávy sa v ich doterajšej existencii dostala dvakrát nad hranicu 25% a to hneď v prvých voľbách v roku 2001 a v posledných voľbách, ktoré sa uskutočnili v roku 2017. Zvyšné regionálne voľby priniesli kulmináciu volebnej účasti v rozmedzí od 18% do takmer 23%. Uvedené hodnoty boli dosiahnuté v prvom kole regionálnych volieb, pričom druhé kolo vykazuje ešte menší záujem občanov v podobe nižšej volebnej participácie.

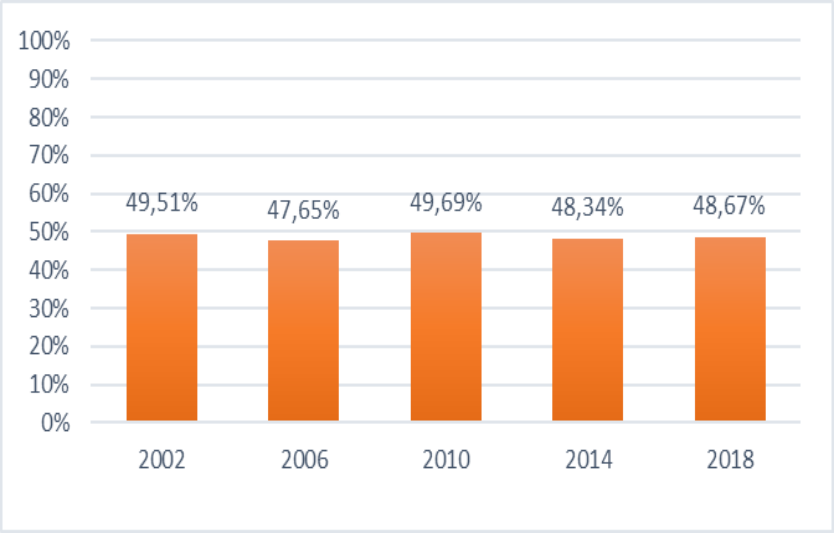
Graf 1: Vývoj volebnej účasti v regionálnych voľbách na Slovensku



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov zo Štatistického úradu SR, 2019.

V porovnaní s komunálnymi voľbami (graf 2) je vidieť takmer o polovicu nižší záujem občanov o tento typ volieb. Regionálnych volieb sa priemerne zúčastňuje každý štvrtý až piaty občan oprávnený voliť. Komunálnych volieb sa naopak zúčastňuje každý druhý volič, pričom podobnú situáciu možno pozorovať aj pri ostatných typoch volieb. Dôsledkom tohto stavu je jav, že o tom kto sa stane zástupcom občanov v samosprávnych krajoch rozhoduje len niekoľko stovák získaných hlasov[116]. Uvedenú skutočnosť by sme mohli vysvetliť na základe viacerých argumentov, pričom môžeme predpokladať, že to, čo sa deje bezprostredne v okolí bydliska občanov je pre voličov najviac rozhodujúce a preto je aj volebná účasť v komunálnych voľbách vyššia ako v regionálnych voľbách.

Graf 2: Vývoj volebnej účasti v komunálnych voľbách na Slovensku



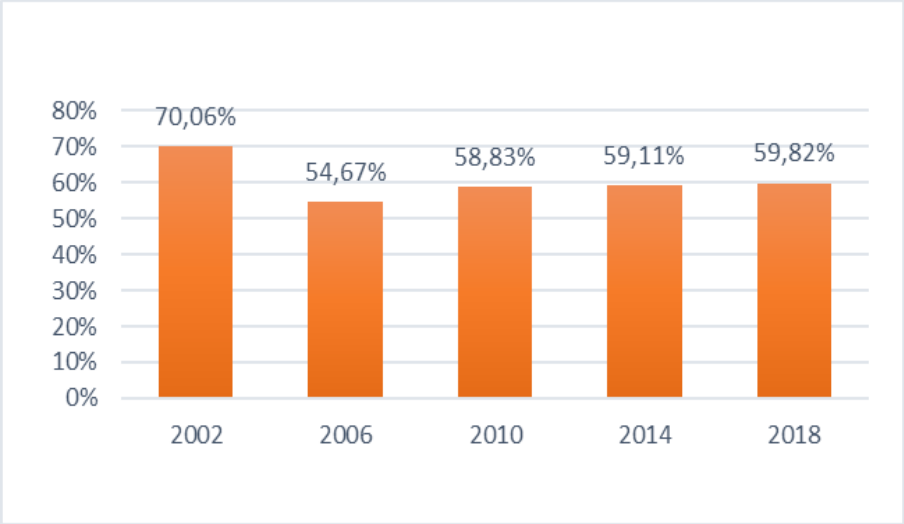
Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov zo Štatistického úradu SR, 2019.

V dôsledku tejto skutočnosti zákonodarcovia pristúpili pred poslednými uskutočnenými regionálnymi voľbami v roku 2017 k zlúčeniu komunálnych a regionálnych volieb, pričom za týmto účelom navrhli predĺžiť volebné obdobie orgánov regionálnej samosprávy. Na základe tohto postupu sa v posledných uskutočnených regionálnych voľbách nevolili reprezentanti samosprávnych krajov na štandardné štvorročné volebné obdobie, ale predĺžené päťročné volebné obdobie. V dôsledku toho dochádza k eliminácii časového odstupu regionálnych a komunálnych volieb a o päť rokov, pričom v roku 2022 sa uskutočnia spoločne. Spolu s touto zmenou bola schválená aj úprava dvojkolových volieb predsedov samosprávnych krajov na jednokolové, v dôsledku čoho možno pozorovať na grafe 1 v posledných konaných regionálnych voľbách iba jedno uskutočnené kolo voľby zástupcov do regionálnych orgánov. Za hlavný dôvod tejto zmeny sa uvádzalo odbremenenie voličov od častých návštev volebných miestností, šetrenie financií v štátnom rozpočte a v neposlednom rade zvýšenie

[116] Napr. pri voľbe predsedu bratislavského samosprávneho kraja v posledných uskutočnených regionálnych voľbách v roku 2017 stačilo kandidátovi Jurajovi Drobovi získať 36 864 hlasov z celkového počtu 584 995 oprávnených voličov v Bratislavskom samosprávnom kraji, čo predstavuje približne 6%-nú podporu. Podobná situácia nastala aj v Košickom samosprávnom kraji, kde víťazný kandidát Rastislav Trnka nedosiahol ani 10%-nú podporu, keďže obdržal 59 599 hlasov z celkového počtu oprávnených voličov na úrovni 639 324 (Voľby do orgánov samosprávnych krajov, 2017).

volebnej účasti (v prípade regionálnych volieb), čím by jednotliví volení reprezentanti nadobudli aj väčšiu mieru legitimity ako doteraz. Tento krok vníma pozitívne aj sociológ Ľ. Falťan, ktorý konštatuje, že sa „veľmi často stáva, že ľudia málo vnímajú vplyv krajskej samosprávy na svoj život. A to je problém. Od toho sa potom odvíja, akú váhu a prestíž majú voľby do vyšších územných celkov. Zjednotenie volieb je pozitívne z administratívneho hľadiska – že ľudia nebudú musieť tak často chodiť k volebným urnám, a môže to byť aj šanca, že sa zvýši volebná účasť vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov“(V čom sú tohtoročné voľby ..., 2017).

Graf 3: Vývoj volebnej účasti v parlamentných voľbách na Slovensku

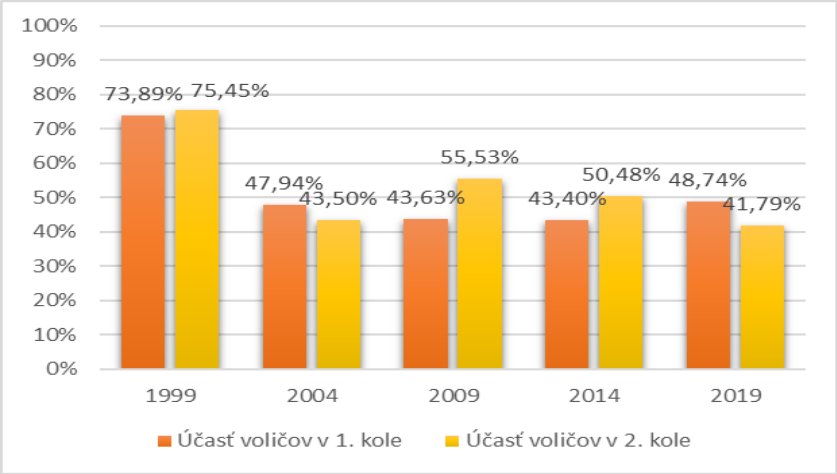


Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov zo Štatistického úradu SR, 2019.

Menší záujem o regionálne dianie a celkovo aj menšiu prestíž regionálnej úrovne vládnutia v podobe samosprávnych krajov možno demonštrovať na volebnej účasti, ktorá je výrazne nižšia v porovnaní s ostatnými typmi volieb v rámci Slovenskej republiky. Uvedenú skutočnosť môžeme pozorovať v grafoch 3 a 4, kde je zreteľne vidieť, že voľby do orgánov samosprávnych krajov vykazujú v porovnaní s ostatnými voľbami do vnútroštátnych orgánov[117] v Slovenskej republike výrazne najnižší záujem občanov.

[117] Z porovnávaných typov volieb sme vedome vynechali voľby do inštitúcie nadnárodného charakteru – do Európskeho parlamentu. Tieto voľby vykazujú najnižší záujem občanov SR, keď volebná účasť od prvých volieb v roku 2004 vykazovala klesajúci trend. V tomto smere nastala zmena v posledných uskutočnených voľbách do EP v roku 2019, kedy sme zaznamenali na Slovensku doteraz historicky najvyššiu volebnú účasť na úrovni 22,74%, čo však aj napriek tomu v rámci celej EÚ značí posledné miesto.

Graf 4: Vývoj volebnej účasti v prezidentských voľbách na Slovensku



Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov zo Štatistického úradu SR, 2019.

Ďalším argumentom tohto stavu je skutočnosť, že občan, najmä v menších obciach, mnohokrát osobne pozná kandidátov na pozíciu starostu alebo poslancov zastupiteľstva a preto si vie zvoliť pre neho najlepšiu alternatívu, vyplývajúcu častokrát aj z osobnej skúsenosti s daným kandidátom. V menšej miere však možno uplatniť osobne väzby a poznanie pri výbere kandidátov, ktorí majú občanov zastupovať na regionálnej úrovni, keďže ide o priestorovo rozsiahlejšie oblasti, s ktorými sa občania doteraz neidentifikovali. V tomto kontexte sa opäť dostávame ku problému zriadenia nesprávnej podoby hraníc samosprávnych krajov, keď sa nám v teritoriálne väčšom prostredí stávajú okolité veci cudzie. Zaujímavosťou je tiež skutočnosť, že zatiaľ čo komunálne, parlamentné a prezidentské voľby si z hľadiska občianskeho záujmu udržujú akýsi štandard, tak v prípade regionálnych volieb tento indikátor záujmu občanov rapídne klesá, čo sa však čiastočne zmenilo v posledných voľbách, aj v dôsledku rozsiahlej mediálnej kampane v boji proti extrémizmu. Účasť voličov v banskobystrickom samosprávnom kraji (40,29%), kde bol tento problém najzreteľnejší, presiahla celoslovenský priemer o približne 10% (Voľby do orgánov samosprávnych krajov, 2017).

ZÁVER

V predkladanom príspevku sme sa prostredníctvom sledovania volebnej účasti v regionálnych voľbách a jej následným porovnaním s ostatnými typmi volieb snažili demonštrovať význam regionálneho stupňa samosprávy, keďže jedným z častých argumentov v procese konštituovania regionálnej samosprávy na Slovensku bolo posilnenie demokracie a presunutie moci bližšie k občanom. Volebná účasť predstavuje dôležitý aspekt, na základe ktorého môžeme poukázať na záujem občanov o podieľanie sa na správe verejných záležitostí, v tomto prípade na regionálnej úrovni. Hardin (1998) v tejto súvislosti nadväzuje na myšlienky Jonesa (1954), pričom obaja sa zhodujú, že politická apatia voličov je svojim spôsobom ukazovateľom ich spokojnosti s existujúcim vládnym systémom, resp. s politikou vykonávanou ich predstaviteľmi na určitej úrovni vládnutia. Participácia občanov na verejnej

politike vyjadrená volebnou účasťou naznačuje dlhodobo v globálnom kontexte zostupný trend. Tento trend v podobe poklesu účasti voličov, ktorí aktivne vyjadrujú svoje preferencie formou odovzdania hlasovacieho lístku do volebnej schránky označujú viacerí odborníci (napr. Putnam, 2000; Norris, 2002; Norris, 2011) ako krízu legitimity demokracie. Výber kandidátov do zastupiteľských orgánov v období po druhej svetovej vojne, ktorá súvisela s rozmachom verejného sektora a štátu blahobytu, totiž vôbec nestratil svoj pôvodný zmysel. Práve naopak, v dôsledku toho, že po druhej svetovej vojne dochádza k rozmachu verejného sektora a štát zintenzívnil svoj vplyv do stále väčšieho množstva oblastí ľudského života, bolo nevyhnutné siahnuť k zvýšeniu miery prerozdeľovania verejných financií. Následkom toho sa rozhodovanie, odrážajúce sa od personálnej skladby verejných orgánov, ktorá sa odvíja od hlasovania občanov, stalo ešte významnejším, ako bolo dovtedy (Machyniak – Brix, 2015). Aj v súčasnej dobe tak vyjadrenie realizované vo volebných miestnostiach predstavuje hlavný mechanizmus, ktorým sa určuje, akým smerom sa budú uberať verejné politiky na jednotlivých vládnych úrovniach toho ktorého štátu. Vystavenie spätnej väzby politikom prostredníctvom volieb predstavuje legitimizačný nástroj, ktorý má vzhľadom k svojej kolektívnej povahe a hlbokej tradícii najväčšiu vážnosť.

Samozrejme, nielen voľby sú jediným determinantom spokojnosti a záujmu občanov o regionálnu samosprávu. Pri spätnom pohľade na zložitý proces vzniku druhého samosprávneho stupňa sa domnievame, že aktuálne územnosprávne členenie Slovenska nekorešponduje s požiadavkami regionálneho rozvoja a nerešpektuje historické hranice regiónov. Tento jav sa neodráža, len v rámci územného, respektíve populačného významu, ale tiež v oblasti stotožňovania sa obyvateľov s regiónmi, zužitkovania kapacít územia či upevňovania sociálnej kompaktnosti (Nižňanský – Hamalová. 2013). Namiesto pôvodne navrhovaného modelu územnosprávneho usporiadania rešpektujúceho prirodzené regióny, vzniklo osem krajov, pričom vymedzené hranice týchto krajov blokujú medziregionálnu spoluprácu, namiesto toho aby ju podporovali (Mikuš, 2014). Z historického hľadiska boli pre Slovensko príznačné regióny ako napr. Zemplín, Liptov, Kysuce, Orava či Záhorie, teda regióny, ktoré oprávnene nesú pomenovanie „prirodzené“ a dodnes sú súčasťou komunikácie občanov. V súčasnosti ani jeden z týchto spomenutých regiónov nie je zastúpený ako samostatný samosprávny kraj[118]. Historický aspekt rovnako ako aj ekonomický či demografický, je jedným z hľadísk determinujúcich samotnú regionalizáciu. Ľudia sú koncentrovaní najmä okolo centra, teda populačne či teritoriálne väčšej jednotky, najmä z pohľadu poskytovania služieb či práce. Toto „stredisko“ je dôležitým článkom v rámci identifikácie sa občanov s príslušným regiónom. Práve okolo silného strediska možno vytvoriť určitú spoločenskú jednoliatosť a súdržnosť a teda je tu prítomný potenciál pre následný rozvoj celej časti regionálnej samosprávy (Horváth – Mikuš, 2016). V súčasných podmienkach však tieto skutočnosti absentujú, na základe čoho možno vysloviť tézu, že najakútnejším problémom pertraktovaným v diskusiách slovenských odborníkov v oblasti regionálnej samosprávy sú práve nesprávne konfigurované jednotky tvoriace regionálnu

[118] Napríklad región Zemplína podobne ako Podtatranský a Šarišský región patria do Prešovského kraja, Záhorie je súčasťou Trnavského kraja. Rôznorodosť v rámci jednotlivých regiónov je značná a určitý identifikačný atribút odlišujúci jednotlivé regióny absentuje. V tejto súvislosti nastáva problém so stotožnením sa obyvateľov s daným samosprávnym krajom, čo sa prejavuje aj v zníženom záujme o tento samosprávny segment.

samosprávu na Slovensku, teda vyššie územné celky. Načrtnutý problém nám čiastočne umožňuje lepšie pochopiť nízku mieru záujmu občanov o regionálnu samosprávu. V tomto kontexte by sme chceli zdôrazniť, že niektoré doterajšie výskumy[119] potvrdili, že občania nemajú vedomosť o základných náležitostiach týkajúcich sa regionálnej samosprávy na Slovensku. Z výskumov vyplýva, že v prevažnej miere nevedia kto stojí na čele ich samosprávneho kraja, koľko je samosprávnych krajov na Slovensku, aké majú kompetencie, akým spôsobom sú financované či aké aktivity vykonávajú. Z toho je zrejmý nezáujem občanov o správu vecí verejných na regionálnej úrovni, čo sa odráža aj na samotnej volebnej účasti. Na základe uvedeného máme za to, že argument v podobe posilnenia demokracie vytvorením regionálnej samosprávy nebol dostatočne naplnený.

POUŽITÁ LITERATÚRA

ALMAN, T. 2017. Miestne referendum a zhromaždenie obyvateľov obce ako formy priamej demokracie. In: *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy: recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej 21. septembra 2017 v Košiciach*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017. S. 81-90. ISBN 978-80-8152-542-1.

BARDOVIČ, J. 2015. *Nástroje politickej participácie - účasť na voľbách a účasť na referende*. In: INTERPOLIS' 15. Banská Bystrica : Belianum, 2015. S. 19-25. ISBN 978-80-557-1074-7.

BRADY, H. E. – VERBA, S. – SCHLOZMAN, K. L. 1995. Beyond SES: A Resource Model of Political Participation. In: *American Political Science Review*. Vol. 89, No. 2, 1995, p. 271 – 294. ISSN 15375943.

DALTON, R. J. 2008. *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies. Washington: CQ Press, 2008. 329 p. ISBN 9780872895379.*

HARDIN, R. 1998. *Trust in Government*. In: BRAITHEWAITE, V. – LEVI, M. 1998. *Trust in Government*. New York : Russell Sage Foundation, 1998, s. 9 – 27.

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.

JONES, W. H. M. 1954. Defence of Apathy: Some Doubts on the Duty to Vote. In *Political Studies*. Vol. 2, no. 1, 1954, p. 25 – 37. ISSN -.

KLIMOVSKÝ, D. 2006. *Regionálna samospráva v rokoch 2002 - 2005: Skúsenosti a súvislosti v politickej reflexii.* In MESEŽNIKOV, G. (ed.) 2006. *Regionálne voľby 2005: Súvislosti a výsledky.* Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2006. pp. 29-56. ISBN 80-88935-85-7.

KLIMOVSKÝ, D. 2009. Pôsobenie organizačných jednotiek regionálnej úrovne územnej samosprávy v podmienkach SR v druhom funkčnom období: občianska perspektíva. In *Slovenská politologická revue*. Roč. IX., č. 2, 2009, s. 83-95. ISSN 1335-9096.

[119] Podrobnejšie napr. Mesežnikov (2006), Klimovský (2009).

MACHYNIAK, J. 2013. Analýza vývoja regionálnej samosprávy. In: *Acta Oeconomica Universitatis Selye*. Roč. 2, č. 2, 2013, s. 139-144. ISSN 1338-6581.
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 Alberna, Bulgaria : Political sciences, law, finance, economics & tourism. Book 2, Volume I*. Sofia : STEF92 Technology Ltd., 2015. S. 227-232. ISBN 978-619-7105-46-9.
MELUŠ, M. 2018. *Analýza výsledkov volieb do VÚC v Bratislavskom samosprávnom celku.* In: Dynamika regionálnej samosprávy na Slovensku - voľby 2017. Trnava: Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2018. s. 98-108. ISBN 978-80-8105-924-7.
MESEŽNIKOV, G. (ed.) 2006. *Regionálne voľby 2005. Súvislosti a výsledky.* Bratislava : IVO – Inšitút pre verejné otázky, 2006. ISBN 80-88935-85-7.
MIKUŠ, D. 2014. Je model 8 VÚC vhodný pre Slovensko? In: Regionálne voľby 2013 na Slovensku - výsledky, dôsledky a budúcnosť. Trnava: Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave, 2014. S. 57-67. ISBN 978-80-8105-558-4.
NIŽŇANSKÝ, V. – HAMALOVÁ, M. 2013. Decentralizácia a Slovensko. Bratislava : VŠEMVS, 2013. 77 s. ISBN 978-80-89600-18-2.
NORRIS, P. 2002. *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002. 308 p. ISBN 978-0521010535.
NORRIS, P. 2011. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. New York: Cambridge University Press, 2011. 327 p. ISBN 978-0-521-12744-8.
POWELL, G. B. 1982. *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*. Cambridge: Harvard University Press, 1982, 281 p. ISBN 0-674-16687-6.
PUTNAM, R. D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster, 2000. 544 p. ISBN 978-0743203043.
SCHUMPETER, J. A. 2004. *Kapitalismus, socialismus a demokracie*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2004. 470 s. ISBN 80-7325-044-6.
STENOGRAFICKÝ ZÁZNAM zo 48. schôdze NR SR, 31.5. a 1.6. 2001.
STENOGRAFICKÝ ZÁZNAM z 50. schôdze NR SR, 3.7.2001.
STENOGRAFICKÝ ZÁZNAM z 50. schôdze NR SR, 4.7.2001.
TEORELL, J. 2006. Political participation and three theories of democracy: A research inventory and agenda. In *European Journal of Political Research.* Vol. 45, no. 5, 2006, p. 787-810. ISSN 0304-4130.
V ČOM SÚ TOHTOROČNÉ VOĽBY ..., 2017. In: Voľby do VÚC 2017. [online] [cit. 2019-08-14] Dostupné na internete: <https://volbydovuc2017.sk/v-com-su-tohtorocne-volby-do-vuc-vynimocne/>.
VERBA, S. – NIE, N. H. - KIM, J. 1987. Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison. Chicago, London: The University of Chicago Press, 1987. 416 p. ISBN 978-3-8487-2449-9.
VLÁDA SR, 2001. Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy. Bratislava: Úrad vlády SR, 2001.

VOĽBY DO ORGÁNOV SAMOSPRÁVNYCH KRAJOV, 2017. In: Štatistický úrad Slovenskej republiky, 2019. [online] [cit. 2019-09-04] Dostupné na internete: <http://volby.statistics.sk/osk/osk2017/sk/download.html>.

KONTRAPRODUKTÍVNE SPRÁVANIE OBLIGATÓRNYCH ORGÁNOV MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

Mgr. Simona Kováčová, PhD.[120]

Abstract

The primary indicator of a smooth effective self-management is not so much the question of the staff composition of the municipal council and the appointment of mayor, but it is the ability of elected officials to cooperate with each other and respect the limits of their competence. Practical experience is often evidence of unlawful interference with the competence of one or other obligatory body of the municipality, which ultimately paralyzes the activity of local government and produces unhealthy, destructive relationships. Therefore, based on both the above and the last 2018 municipal elections, which confirmed the growing success of independent candidates for mayor, the main aim of the paper is to point out the specific negative situations resulting from the counterproductive behavior of mayor and municipal council, in terms of not respecting their status as equivalent obligatory authorities, with an emphasis on preventive aspects of the emergence of disputable situations.

KEY WORDS: *municipal council, mayor, competence, local government.*

ÚVOD

Miestna samospráva sa ako najnižšia úroveň verejnej správy vyznačuje spletitosťou viacerých vzťahov a vzájomných interakcií jednak medzi poslancami hlavného kolektívneho rozhodovacieho orgánu - obecného zastupiteľstva, medzi poslancami a hlavným reprezentantom obce navonok - starostom, medzi zamestnancami a starostom, ktorý reprezentuje ich zamestnávateľa, medzi volenými funkcionármi a občanmi a pod.. V kontexte uvedených vzťahov sa ako kľúčovým indikátorom prosperity a efektivity fungovania samosprávneho spoločenstva ukazuje práve schopnosť spolupráce medzi obligatórnymi orgánmi obce, t. j. starostom a obecným zastupiteľstvom. Skúsenosti z praxe sú častokrát dôkazom nezákonného zasahovania do kompetenčnej pôsobnosti jedného či druhého obligatórneho orgánu obce, čo v konečnom dôsledku paralyzuje činnosť miestnej samosprávy a plodí nezdravé, deštruktívne prostredie. Preto sa obsahová podstata príspevku zameriava na definovanie konkrétnych patových situácií, rezultujúcich z kontraproduktívneho správania starostu a obecného zastupiteľstva, v zmysle nerešpektovania ich statusu rovnocenných obligatórnych orgánov, s akcentom na preventívne aspekty vzniku sporných situácií a nezákonného presahovania hraníc ich pôsobnosti.

[120] Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov, Kuzmányho 1, 974 01 Banská Bystrica. Email: simona.kovacova@umb.sk

1 INTERAKČNÉ PÔSOBENIE MEDZI STAROSTOM A OBECNÝM ZASTUPITEĽSTVOM

Starosta je najvyšším výkonným orgánom obce, ale nie výkonným orgánom obecného zastupiteľstva, čo znamená, že tak starosta ako aj obecné zastupiteľstvo majú zákonom vymedzené svoje postavenie a zastupiteľstvo nedisponuje právom ukladať starostovi úlohy v zmysle povinnosti niečo vykonať v určenej lehote. Starosta má nezávislé postavenie, čo ale nevylučuje vzájomné vzťahy medzi starostom a zastupiteľstvom. Demonštrovať to môžeme prostredníctvom sistačného práva starostu, ktoré dáva starostovi právo pozastaviť výkon uznesenia zastupiteľstva, ak má za to, že nie je v súlade so zákonom, resp. mu odporuje, poprípade ak by malo byť pre obec nevýhodné. Starosta tak disponuje právom v lehote do 10 dní od jeho schválenia poslancami, uznesenie nepodpísať. V zmysle nenovelizovaného zákona, mohli poslanci obecného zastupiteľstva aj napriek sistácii starostu potvrdiť toto uznesenie a to v prípade ak za uznesenie opätovne zahlasovala 3/5 väčšina všetkých poslancov, pričom sa tak muselo uskutočniť do 2 mesiacov od schválenia uznesenia zastupiteľstvom. Novela zákona č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení s účinnosťou od 1. apríla 2018, neruší proces uplatnenia sistačného práva, len v § 13 ods. 8 predlžuje lehotu na potvrdenie pozastaveného uznesenia obecného zastupiteľstva starostom na 3 mesiace, nakoľko zákonná úprava jasne hovorí *„ak bol výkon uznesenia obecného zastupiteľstva podľa odseku 6*[121] *pozastavený, môže obecné zastupiteľstvo toto uznesenie trojpätinovou väčšinou hlasov všetkých poslancov potvrdiť; ak obecné zastupiteľstvo uznesenie nepotvrdí do troch mesiacov od jeho schválenia, uznesenie stráca platnosť“* (§ 13 ods. 8 zákona č. 369/1990 Zb.). Predĺženie lehoty reflektuje pravidelné zasadnutia obecného zastupiteľstva, ktoré zasadá aspoň raz za 3 mesiace.

Na druhej strane obecné zastupiteľstvo vo vzťahu k starostovi je oprávnené vyhlásiť miestne referendum o jeho odvolaní. Vychádzajúc zo zákonnej úpravy, obecné zastupiteľstvo môže vyhlásiť miestne referendum v prípade dôležitých otázok vo vzťahu k rozvoju obce, chodu obce a v jednom prípade odvolania starostu a to vtedy, pokiaľ nie je spôsobilý vykonávať svoju funkciu, poprípade je neprítomný po dobu viac ako 6 mesiacov. Zastupiteľstvu v daných prípadoch nie je uložená povinnosť jeho vyhlásenia, tzn., že hovoríme o fakultatívnom miestnom referende.

Ak nastane niektorý z dôvodov taxatívne vymedzených v § 11a ods. 1 zákona o obecnom zriadení, z dikcie zákona vyplýva, že za splnenia zákonom stanovených podmienok nemá obecné zastupiteľstvo inú možnosť, len povinnosť vyhlásiť miestne referendum. Ide o prípady:

- ✓ zlúčenia, rozdelenia, zrušenia obce alebo zmenu jej názvu;
- ✓ vo veci odvolania starostu;
- ✓ ak o to petičnou formou požiada minimálne 30% oprávnených voličov, pričom musia byť splnené všetky náležitosti tak ako to stanovuje zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve;

[121] To znamená, že starosta ho v lehote do 10 dní nepodpísal.

- ✓ a v zmysle písmena d) a e) § 11a ods. 1, v prípade zmeny označenia obce, alebo ak to stanovuje osobitný zákon.

V kontexte odvolania starostu môžeme konštatovať závažnú zmenu. V znení zákona pred novelou bolo obecné zastupiteľstvo povinné vyhlásiť referendum vo veci odvolania starostu v prípade predloženej petície, o ktorú žiadalo aspoň 30% oprávnených voličov alebo ak výkon starostu nebol v súlade so zákonom, ak porušil Ústavu SR, zákony či zanedbával svoje povinnosti.[122] Terajšia úprava pripúšťa len petičnú formu zmienenú v § 13a ods. 3 písm. a) a vypúšťa obligatórne vyhlásenie referenda o odvolaní starostu v prípade hrubého porušenia zákona, čím odoberá právomoc doposiaľ pripadajúcu na poslancov obecného zastupiteľstva, ktorí návrh v danej veci museli potvrdiť nadpolovičnou väčšinou všetkých členov. Tvorcovia novely argumentujú, že pôvodné ustanovenie spôsobovalo problémy súvisiace s nejednoznačným výkladom, keďže nebolo celkom jasné, čo sa považuje za hrubé zanedbávanie povinností ako aj problémy tzv. „objektivity," nakoľko uvedené skutočnosti (hrubé, alebo pravidelné zanedbávanie povinností, porušenie Ústavy SR a iných všeobecne záväzných právnych predpisov) posudzovali poslanci obecného zastupiteľstva, čo nemožno považovať za adekvátne riešenie z hľadiska objektivity. Takýmto spôsobom sa podľa zástancov vypustenia uvedeného dôvodu na obligatórne vyhlásenie referenda, doposiaľ vytvárala možnosť pre účelové využitie tohto mechanizmu v neprospech starostu.

2 BLOKOVANIE SAMOSPRÁVNEHO CHODU AKO KONZEKVENCIA PRESAHOVANIA HRANÍC PÔSOBNOSTI OBECNÉHO ZASTUPITEĽSTVA A STAROSTU

V podmienkach Slovenskej republiky sa pre voľbu starostu uplatňuje väčšinový volebný systém s jednokolovou voľbou, tzv. jednokolový systém relatívnej väčšiny. Ide o jednoduchý mechanizmus voľby, pri ktorom každá obec tvorí jeden jednomandátový volebný obvod, v ktorom sa volí tzv. systémom prvého v cieli, čo jednoducho povedané znamená, že víťazom je ten, kto získa najviac platných hlasov. Podobne ako každý volebný systém aj jednokolový väčšinový volebný systém má svoje výhody a nevýhody.

Keďže sa v našich podmienkach uplatňuje priama voľba starostu, obyvatelia jednotlivých miest a obcí sú tí, ktorí rozhodujú o tom, kto sa stane reprezentantom mesta/obce navonok na ďalšie 4 roky, pričom samotný mechanizmus voľby patrí medzi najjednoduchší a pre občana je zrozumiteľný a ľahko pochopiteľný. Zároveň je funkcia starostu pod výraznejšou kontrolou obyvateľov obce, ktorí ho môžu odvolať prostredníctvom miestneho referenda a ako nezávislý orgán funguje ako istá protiváha obecného zastupiteľstva.

Priama voľba starostu však prináša aj niekoľko patových situácií, zapríčinených v dôsledku možnej odlišnej straníckej orientácie starostu a poslancov obecného zastupiteľstva, čo môže viesť k celkovému sťaženiu komunikácie a spolupráce medzi uvedenými obligatórnymi orgánmi obce, a tým aj k ohrozeniu plynulého a efektívneho samosprávneho chodu. *„Keďže je starosta volený občanmi, nemusí mať podporu u politických strán, zoskupených v obecnom zastupiteľstve, čo má samozrejme výrazné negatíva pri*

[122] Návrh muselo obecné zastupiteľstvo schváliť absolútnou väčšinou svojich členov.

presadzovaní návrhov. Pokiaľ starosta nemá podporu u obecného zastupiteľstva, jeho návrhy sú častokrát nepriechodné" (Kováčová, E., 2011, s. 93-94). Táto situácia nie je prekvapujúcim javom, nakoľko komunálne voľby potvrdzujú vzrastajúci trend nezávislých kandidátov a keďže na rozdiel od Českej republiky, u nás nie je implementovaný nepriamy model voľby starostu, ale priama voľba, prax potvrdzuje niekoľko problémových situácií vo vzťahu starosta - obecné zastupiteľstvo.

Vychádzajúc z aplikačnej praxe sa ako problémovým javilo blokovanie práva a zároveň povinnosti starostu zložiť sľub starostu a to z dôvodu neprítomnosti poslancov obecného zastupiteľstva. Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v § 12 ods. 7 presne určuje podmienky spôsobilosti rokovania a uznášania obecného zastupiteľstva, čo je možné za predpokladu prítomnosti nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov. Skúsenosti z praxe však potvrdzujú skutočnosti, kedy časť poslancov zámerne odišla, čím zastupiteľstvo učinila uznášanieschopným.

Iným problémom napr. bolo, že starosta odmietol zvolať zasadnutie obecného zastupiteľstva, ktoré v súlade so zákonom zasadá podľa potreby, minimálne však raz za 3 mesiace, alebo odmietol viesť takto zvolané zasadnutie zastupiteľstva. Dnes už zákon o obecnom zriadení s ašpiráciou na zabezpečenie plynulého chodu miestnej samosprávy rieši túto situáciu spôsobom, že ak starosta odmietne zvolať zasadnutie zo zákona vymedzenej lehote, potom riadne zasadnutie zvolá zástupca starostu alebo iný poslanec, ktorý je poverený obecným zastupiteľstvom a v prípade ak je starosta neprítomný alebo odmietne viesť takto zvolané zasadnutie obecného zastupiteľstva, vedie ho ten, kto ho zvolal (zákon č. 369/1990 Zb.).

Paralyzovaním riadneho priebehu rokovania obecného zastupiteľstva boli aj situácie, kedy starosta odmietol dať hlasovať o návrhu programu zasadnutia obecného zastupiteľstva alebo o jeho zmene, alebo keď neudelil slovo poslancovi, ktorý oň v súvislosti s prerokovávaným bodom programu požiadal. Pokiaľ by uvedené skutočnosti nastali, vo všetkých prípadoch starosta stráca právo viesť zasadnutie obecného zastupiteľstva a ďalej ho vedie zástupca starostu, poprípade iný poslanec poverený obecným zastupiteľstvom.

Špecifickým prípadom je marenie miestneho referenda o odvolaní starostu samotným starostom, čo možno považovať za trestný čin, ktorého sa starosta môže dopustiť napr. v prípade nezabezpečenia doručenia oznámenia o konaní referenda voličom, nevyvesenia oznámenia o konaní referenda na úradnej tabuli. Vyskytli sa teda prípady, kedy obyvatelia obce nemohli hlasovať o odvolaní starostu, pretože referendum nebolo po technickej stránke pripravené.

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že prejavy narušeného vzťahu medzi starostom a obecným zastupiteľstvom sú typické kontraproduktívnym správaním, kedy kolektívny zastupiteľský zbor pravidelne odmieta návrhy starostu, alebo obecného úradu bez akejkoľvek vecnej argumentácie a len s poukazom na vlastnú pôsobnosť. Napríklad: *„Obyvatelia obce naliehavo požadujú rekonštrukciu zničenej miestnej komunikácie. Obecný úrad má pripravený projekt rekonštrukcie i výsledok verejného obstarania dodávky. Obecné zastupiteľstvo však odmieta zaradiť výdavok na rekonštrukciu miestnej komunikácie do ročného rozpočtu s odôvodnením, že nesúhlasí s výsledkom verejného obstarávania.."* (Briestenský, 2018, s. 40). V opačnom prípade to môže byť práve starosta, ktorý odmieta

stanoviská miestnych poslancov a direktívne vedie a smeruje zasadnutia obecného zastupiteľstva k takým rozhodnutiam, ktoré on sám považuje za správne, v dôsledku čoho môžu poslanci rezignovať, odignorovať účasť na zasadnutiach alebo nebyť na nich aktívni. Dysfunkčnosť samosprávneho chodu resp. paralyzovanie plynulej samosprávy, zapríčinené neschopnosťou kooperácie starostu a obecného zastupiteľstva má do veľkej miery pôvod v neznalosti zákonných pravidiel a ich vzájomných pozícií, či v zlej interpretácii jednotlivých pôsobností uvedených obligatórnych orgánov obce, pričom vzájomné postavenie oboch orgánov je rovnocenné, nakoľko sú volené priamo obyvateľmi obce a opäť zdôrazňujeme absenciu princípu podriadenosti. Pripúšťame, že existujú konkrétne situácie, ktoré evokujú hypotetickú nadradenosť jednej zo zmienených strán, čo možno demonštrovať napr. na právomoci zastupiteľstva rozhodovať o plate starostu, alebo na kompetencii starostu viesť zasadnutia obecného zastupiteľstva a z pozície štatutárneho orgánu je to práve starosta, ktorý koná navonok vo všetkých záležitostiach. V uvedenom prípade ale nejde o vyjadrenie nadriadenosti, či podriadenosti jedného orgánu voči druhému, ale o uplatnenie zákonom určenej deľby kompetencií, ktorá pri recipročnej akceptácii nespôsobuje žiadne problémy a komplikácie.

ZÁVER

Vychádzajúc z vyššie uvedeného máme za to, že koreň problému spočíva práve na vzájomnom rešpekte a tolerancii, pretože hranice medzi pôsobnosťou obecného zastupiteľstva a starostu sú v zákone jasne vymedzené a definované, čo samozrejme neneguje možnosť jej precizácie v štatúte obce a v zásadách hospodárenia s majetkom. Neexistuje však taký prípad, kedy ide o kompetenciu oboch spomínaných obligatórnych orgánov.

Základné diferencovanie pôsobností zastupiteľstva a starostu je kvalitatívne a z toho je definovaná aj obsahová pôsobnosť každého z nich. Do pôsobnosti obecného zastupiteľstva spadá rozhodovanie o základných otázkach života obce, ktoré exaktne popisuje § 11 ods. 4 písm. a) – q), pričom starosta je v súlade s §13 najvyšším výkonným orgánom obce, čo znamená, že má nielen pôsobnosť ale aj zodpovednosť za chod výkonných zložiek miestnej samosprávy, t. j. napr. obecný úrad, miestna polícia a pod. Poznanie a pochopenie jednotlivých pravidiel, ktoré upravujú poslanie a kompetencie starostu a zastupiteľstva je základným predpokladom pre budovanie zdravých vzťahov medzi nimi, čo v neposlednom rade smeruje k podpore plynulého samosprávneho chodu. Práve drvivá väčšina kompetenčne nejasných alebo sporných situácií má riešenie v spomenutom §11 a §13 zákona a obecnom zriadení. Pokiaľ bude deliaca hranica pôsobnosti prekračovaná a zastupiteľstvo sa rozhodne uzurpovať si právomoci starostu, alebo naopak starosta bude nepretržite zasahovať do kompetencií zastupiteľstva, potom ide o začiatok deštruktívneho chodu, ktorý sa negatívnym spôsobom dotkne základnej jednotky miestnej samosprávy a jej obyvateľov, ktorí si ich do funkcie zvolili.

Preto silným ex ante inštrumentom, ako sa vyhnúť a zabrániť kontraproduktívnemu správaniu v zmysle presahovania hraníc svojej pôsobnosti a zbytočným sporom je znalosť a poznanie zákonného rámca definujúceho postavenie a pôsobnosť obligatórnych orgánov obce, ktorých rovné postavenie v sebe inkorporuje princíp rešpektu a kooperácie. Uvedené

orgány nemusia mať rovnaké názory, diskusia podložená relevantnou argumentáciou je žiaduca, ale napokon je vždy jasné kto v danej veci legitímne rozhodne.

Dôležité je tiež nezabúdať na fakt, že každá právomoc sa spája so zodpovednosťou, nakoľko nositeľ kompetencie môže rozhodovať, čo však zároveň znamená aj schopnosť niesť záťaž v podobe zodpovednosti za konzekvencie prijatého rozhodnutia. Právomoc, možnosť rozhodovať o niečom je totiž v spoločnosti omnoho viac príťažlivá ako skutočnosť prihlásiť sa k zodpovednosti.

Iným východiskom akým spôsobom eliminovať spory medzi obecným zastupiteľstvom a starostom je politologická rovina úvah o implementovaní napr. českého modelu, tzn. modelu nepriamej voľby, kedy starostu volí zastupiteľstvo na svojej ustanovujúcej schôdzi. Schôdza zastupiteľstva sa môže konať, keď je zastupiteľstvo uznášaniaschopné, t.j., v prípade prítomnosti nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov. K zvoleniu starostu zastupiteľstvom sa vyžaduje nadpolovičný počet hlasov všetkých poslancov, teda nepostačuje väčšina z prítomných. Zmena volebného mechanizmu však nie je zárukou predchádzania možného presahovania hraníc pôsobnosti starostu, či zastupiteľstva, pretože prvoradé miesto v kontexte uvedeného prináleží vzájomnej tolerancii a ochote spolupracovať s ašpiráciou na napĺňanie komunálneho záujmu.

POUŽITÁ LITERATÚRA

BRIESTENSKÝ, L. 2018. *Sprievodca miestnou samosprávou.* Bratislava: Wolters Kluwer, s.r.o., 2018, 264 s. ISBN 978-80-8168-897-3.

KOVÁČOVÁ, E. 2011. *Verejná správa SR a jej súvislosti*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, 2011. 194 s. ISBN 978-80-557-0299-5.

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

TRENDY LEGISLATÍVNEHO POSILŇOVANIA KOMPETENCIÍ STAROSTU OBCE V PODMIENKACH SLOVENSKEJ VEREJNEJ SPRÁVY [123]

Mgr. PhDr. Rastislav Král, PhD.[124]

Abstract

The article brings discussion about strengthening of mayor competences in relations with municipality parliament. Author focus on three legislative changes which were happened in the recent past in Slovakia. He brings ideas de lege ferenda as possible solutions of current unsystematic situation in field of competence balance between mentioned bodies in Slovak municipalities.

KEY WORDS: *mayor, competence, public administration.*

ÚVOD

Pre výkon dobre fungujúcej verejnej správy na úrovni obecnej samosprávy je nevyhnutné dôsledné kompetenčné vymedzenie úloh starostu/primátora a miestneho zastupiteľstva. Keďže priamo z Ústavy Slovenskej republiky i zo zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v platnom znení (ďalej aj ako „zákon o obecnom zriadení“) vyplýva, že iba tieto orgány sú orgánmi obecnej samosprávy. A preto iba ony dokážu prijímať rozhodnutia kvalifikovane ovplyvňujúce fungovanie či nefungovanie samosprávy na obecnej úrovni. A sú na to primerane kompetenčne vybavené.

Na vzťah medzi týmito orgánmi nás vo svojej interpretácii odkazuje aj Najvyšší súd Slovenskej republiky, podľa vyjadrenia ktorého „starosta a obecné zastupiteľstvo predstavujú dva rovnocenné samosprávne orgány obce, z ktorých každý má zákonom definované kompetencie[125]“. Možno súhlasiť aj s názorom Tekeliho, podľa ktorého „ak má byť obecná správa vykonávaná v záujme miestneho obyvateľstva, musia byť vzťahy orgánov obce založené na vzájomnej spolupráci a nie „boji“ orgánov obce o moc a získanie prevahy pri správe obecných záležitostí (Tekeli, 2016, s.56)“.

Kompetenčná vyváženosť, rovnováha, spolupráca i vzájomná kontrola sú tendencie a zároveň výzvy, s ktorými stretávajú v podmienkach Slovenska tisícky tandemov: starosta verzus obecné zastupiteľstvo. Spoločne s kompetenciou, ktorá je cestou komunálnych volieb, obrazne povedané, vkladaná do rúk orgánov obecnej samosprávy, je priam nedeľne zviazaná aj zodpovednosť za výkon ich úloh. „Orgány obce pri výkone zverených právomocí obecnej

[123] Tento príspevok vznikol v rámci realizácie projektu VEGA č. 1/0367/19 *“Kompetencie obecnej samosprávy a podiel štátu na ich uskutočňovaní.”*
[124] Fakulta verenej správy, Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach. Email: rastislav.kral@upjs.sk
[125] Rozsudok NR SR sp. zn. 8 Sžo 215/2009.

samosprávy by mali niesť zodpovednosť za každé svoje konanie, resp. nekonanie. Mali by byť zákonným spôsobom kontrolovateľné, kontrolované a mala by byť zaručená možnosť vyvodenia zodpovednosti voči nim.....(Kantorová, 2018, s.314)".

Aj napriek tomu, že existuje jasne definované legislatívne pravidlo vymedzenia kompetencií starostu a zastupiteľstva, v praxi dochádza neraz k interpretačným problémom. Dané pravidlo nachádzame v ustanovení § 13 ods. 4 písm. e) zákona o obecnom zriadení, v zmysle ktorého „starosta rozhoduje vo všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu." Pre potreby príspevku nebudeme analyzovať možnosti kompetenčného posilňovania niektorého z obecných orgánov cestou zmien v štatúte obce[126]. Našu pozornosť sústredíme na vybrané súčasné trendy v zákonných zmenách.

Zámerom príspevku, je poukázať na trend, ktorý možno sledovať v ostatných legislatívnych zmenách upravujúcich kompetenčné postavenie starostu obce. Cestou identifikovania troch príkladov legislatívnych zmien, ktoré v súčasnosti vyjadrujú stav de lege lata sa zamyslíme nad ich prínosom, dopadmi a najmä rizikami pre výkon obecnej samosprávy. Súčasne sa skrz kritický pohľad na problematiku pokúsime navrhnúť také spôsoby legislatívneho riešenia, ktoré by z nášho pohľadu zlepšili súčasnú situáciu a v rovine úvah de lege ferenda by mohli ponúknuť zákonodarcovi inšpiráciu pri ďalšom uvažovaní pri zmenách v kompetenčnej vyváženosti orgánov obce.

1 KOMPETENČNÉ ZMENY USTANOVOVANIA ZÁSTUPCU STAROSTU A JEHO ODMEŇOVANIA

Jedným z príkladov historického vývoja legislatívnych zmien znamenajúcich presun kompetencie medzi obecným zastupiteľstvom a starostom obce je aj spôsob určovania zástupcu starostu. Prvotným návrhom presadeným v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení bola voľba zástupcu zastupiteľstvom. Neskoršia úprava vniesla do opisovaného procesu voľbu zástupcu starostu spôsobom, že kandidáta zastupiteľstvu navrhoval starosta. Praktické problémy neobišli ani túto alternatívu zákonnej úpravy a tak nakoniec komplexná kumulácia kompetencie pre ustanovovanie zástupcu starostu v obciach bola zverená výlučne starostovi obce.

Priebeh opisovaných zákonných noviel trval niekoľko rokov a reagoval na potreby praxe. I posledné novely zákona o obecnom zriadení, konkrétne zákon č. 5/2019 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, už plnohodnotne zveruje kompetencie priamo vplývajúce na výkon mandátu zástupcu starostu do rúk úradujúceho starostu. Presnejšie, posledne citovanou novelou mu bolo kompetenčne zverené určovanie výšky platu alebo výšku odmeny jeho zástupcovi.

[126] Poznámka: Ide predovšetkým o možnosti zmien v kompetenciách, ktoré obecné zastupiteľstvo uzná ako tie, ktoré sú pre obec výhodné a užitočné. Pretože štatút môže meniť výlučne zastupiteľstvo. Na rozdiel od starostu, ktorý to zo svojej pozície urobiť nevie. Zmeny v kompetenciách zverených štatútom možno posilňovať tak v prospech zastupiteľstva alebo aj v prospech starostu.

Rovnako výlučnú kompetenciu má starosta v určovaní rozsahu i obsahu agendy, ktorú bude zástupca starostu zo svojej pozície pri riadení samosprávy uskutočňovať.

Možno povedať, že kompetencia výberu zástupcu plní v nepriamom vyjadrení aj kreačnú funkciu. Pretože ex lege je zástupca starostu členom obecnej rady, ak je táto v obci zriadená (§ 13b ods. 2 zákona o obecnom zriadení).

Pri posilňovaní úlohy starostu pri výbere jeho zástupcu, pri delegovaní právomocí na zástupcu, ďalej pri určovaní jeho platu alebo odmeny sa javí presun kompetencie priamo na starostu ako prirodzený a užitočný pre výkon obecnej samosprávy. Opisované legislatívne zmeny priniesli z nášho pohľadu predovšetkým pozitívne dopady. A to v tom, že starosta si bude s využitím zákonnej kompetencie vyberať medzi poslancami z jeho pohľadu ideálneho kandidáta, s ktorým dokáže spolupracovať, dôveruje mu natoľko, že mu môže zveriť plnenie vybraných úloh resp. považuje ho za dostatočne kvalifikovaného viesť obec aj v prípadoch, kedy zástupca preberá plnú kompetenciu starostu (napr. skončenia mandátu smrťou starostu, alebo vzdaním sa mandátu).

V súvislosti so subjektívnym výberom zástupcu sa vznáša nad starostom aj určitá miera očakávaní, že k tomuto výberu pristúpi zodpovedne, čestne a eticky. Že sa zdrží aktov uprednostňovania napríklad rodinných príslušníkov a pod. Tak, akoby to malo byť aj pri výbere "bežných" zamestnancov obce, pri výbere ktorých Žofčinová upozorňuje na to, že „sporné situácie nastávajú v aplikačnej praxi, keď starosta prijme do pracovného pomeru „svojich známych, priateľov a pod.", teda fyzické osoby, ktoré môžu byť pre obec ako celok morálne, odborne, ako aj eticky neprijateľné. (Žofčinová, 2018. s. 167)"

2 POZÍCIA STAROSTU V PRÍPRAVE ROKOVANIA ZASTUPITEĽSTVA

Na prvý pohľad sa môže názov tejto podkapitoly nášho článku javiť troška mätúco vo vzťahu k téme, o ktorej chceme písať. Avšak novelou zákona o obecnom zriadení č. 70/2018 Z.z., ktorá nadobudla účinnosť od 1.4.2018 sa z nášho pohľadu významne zasiahlo, okrem iného[127], aj do kompetenčnej výbavy starostu. A to spôsobom, kedy z nášho pohľadu možno hovoriť o citeľnom posilnení pozície starostu pri určovaní toho, čím sa má, resp. bude obecné zastupiteľstvo na svojom rokovaní zaoberať. Jednoducho a v skratke povedané, ide o tému prípravy, schvaľovania a zmien v programe rokovania obecného zastupiteľstva.V praktickej rovine je v tejto otázke tiež žiaduce sa vysporiadať s tým, že podľa § 5 ods. 8 zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v platnom znení má povinnosť zverejniť program obecné zastupiteľstvo (t.j. nie starosta). Ale ako má zastupiteľstvo (ako kolektívny orgán) zverejniť program rokovania ak bude zvolávať zasadnutie zastupiteľstva starosta (§ 13 ods. 4 písm. a) zákona o obecnom zriadení)? Napríklad v situácii, keď poslanci ani len netušia, že starosta chce rokovanie zastupiteľstva zvolať? Z nášho pohľadu ide v praxi o takmer nezrealizovateľnú úlohu. V praxi mnohých obecných samospráv na Slovensku program

[127] Novela priniesla novinku aj v tom, že program rokovania zastupiteľstva je potrebné najmenej 3 dni pred rokovaním zastupiteľstva zverejniť nielen na úradnej tabuli obce ale aj na webovom sídle.

zastupiteľstva spracúva a predkladá starosta ako ten, kto zvoláva rokovanie (na základe podkladov vypracovaných obecným úradom).

Táto praktická rovina prípravy rokovaní obecného zastupiteľstva preto potom reálne naráža na obmedzenie, ktoré priniesla novela č. 70/2018 Z.z.. Z nej vyplýva pravidlo, podľa ktorého je zverejnený program schvaľovaný v úvode rokovania zastupiteľstva. Na to, aby rokovanie zastupiteľstva vôbec mohlo prebiehať(a pokračovať v rokovaní o jednotlivých bodoch programu) sa najprv hlasuje o navrhnutom programe ako celku, t.j. o programe ktorý bol zverejnený.

Už v úvode diskusie je z nášho pohľadu z formálneho hľadiska nejasné či predkladateľom tohto programu je samotné zastupiteľstvo (v zmysle 211/2000 Z.z) alebo zvolávateľ (ak je odlišný od zastupiteľstva – t.j. ak zastupiteľstvo zvoláva starosta – čo sa v podmienkach SR prezentuje a realizuje v drvivej väčšine samospráv).

Bez ohľadu na vyriešenie tejto parciálnej otázky sa ako dôležitá javí skutočnosť, že ak zastupiteľstvo chce pokračovať v rokovaní musí schváliť predložený (zverejnený) program. Samozrejme poslanci v záujme toho, aby rokovanie zastupiteľstva ďalej vôbec prebiehalo, zvolia v mnohých prípadoch, a to v záujme minimalizácie rizika neschválenia predloženého programu postup, že budú hlasovať za program ako celok, hoci s niektorými predloženými bodmi programu nesúhlasia (a možno majú aj ideu tieto body v programe modifikovať).

Na schválenie zverejneného programu ako celku sa požaduje prijatie klasického uznesenia s potrebou nadpolovičného počtu hlasov prítomných poslancov. Ak by sa však v takto prijatom programe chceli uskutočniť zmeny, t.j. pridať nový bod, alebo nejaký bod vypustiť, zákon požaduje už kvalifikovanú väčšinu a tou je nadpolovičná väčšina všetkých poslancov.

Túto zmenu považujeme za nesystémovú. Touto zmenou sa dostávame k diametrálne odlišnej matematike, čo do počtu potrebných hlasov na presadenie zmeny. Domnievame sa, že zvýšenie potreby počtu poslaneckých hlasov na presadenie zmeny programu posilňuje v súčasných slovenských pomeroch postavenie starostu, ktorý reálne (de facto) zostavuje a predkladá prvotný program rokovania zastupiteľstva.

Náš návrh smeruje k zvýšeniu šancí a férovosti v činnosti zastupiteľstva. Návrh de lege ferenda navrhuje zmenu kvóra umožňujúceho dosiahnuť zmenu programu rokovania cestou klasického uznesenia prijatého nadpolovičnou väčšinou prítomných poslancov.

Ak by novelizácia bola nedohľadnou hudbou budúcnosti, žiada sa apelovať na obecné zastupiteľstvá, aby si vo vlastných rokovacích poriadkoch precízne stanovili postupy zostavovania (úprav, zmien a doplňovania, či redukcie) prvotného programu rokovania, ktorý bude zverejnený v súlade so zákonnými podmienkami ešte pred samotným rokovaním. A to práve v záujme toho, aby opisované zákonné ustanovenie neopodstatnene sťažujúce zmeny programu priamo na rokovaní zastupiteľstva nebolo reálnou bariérou v práci poslaneckého zboru.

Všeobecne by sa ale úprava zostavovania programu rokovania zastupiteľstva mala riadiť zdravým rozumom, kde by boli v úvode presadzované pozmeňujúce návrhy k bodom programu (klasickým procesným hlasovaním) a následne by sa schválil program ako celok (samostatné uznesenie) a podľa tohto programu by následne prebehlo rokovanie.

3 SÚ ZMENY VO VZŤAHU STAROSTU A HLAVNÉHO KONTROLÓRA OBCE ROZUMNÉ?

Pozícia hlavného kontrolóra je v obecnej samospráve osobitná tým, že je pre ňu typická zákonná požiadavka nezávislého a nestranného výkonu kontroly. Starostov vzťah s kontrolórom bol pred novelizáciou zákona o obecnom zriadení spájaný výlučne v pracovno-právnej rovine. Jedným z typických príkladov je povinnosť starostu so zvoleným kontrolórom uzatvoriť pracovnú zmluvu.

Kontrolór nemohol (a ani v súčasnosti nemôže) starostu nijakým spôsobom priamo kontrolovať. Kontrolór kontroloval starostu v podstate nepriamo. A to spôsobom, že kontroloval obecný úrad (§ 18d ods. 2 písm. a)), ktorého prácu starosta riadi (§ 16 ods. 3 zákona o obecnom zriadení). Kontrolór bol v plnej závislosti zodpovedný obecnému zastupiteľstvu, ktoré ho volilo/odvolávalo. Zastupiteľstvu predkladal zákonom stanovené materiály (správy z kontrol, odborné stanoviská a pod.) a zastupiteľstvo mohlo kontrolórovi ukladať úlohy za účelom vykonania kontroly.

Zákonnou novelou 70/2018 Z.z. sa rozšírila možnosť toho, aby povinnosť a teda úlohu vykonať kontrolu mohol uložiť popri obecnom zastupiteľstve kontrolórovi aj starosta. S dovetkom, že tak možno urobiť vtedy, „ak vec neznesie odklad“ (§ 18f ods. 1 písm. h)).

Kvázi ospravedlnenie zavedenia tejto možnosti pre starostu spojené s možnosťou využitia tejto kompetencie len v situácii „ak vec neznesie odklad“ je právne irelevantné. Vágnosť a neurčitosť danej formulácie nedáva žiaden priestor na posúdenie toho, či starosta úlohu vykonať kontrolu kontrolórovi uložil skutočne pod ťarchou situácie nepripúšťajúcej odklad. Košičiarová k tomu uvádza, že „bez ohľadu na to, ktorý z týchto dvoch orgánov obce uplatní svoju právomoc voči hlavnému kontrolórovi, môže tak urobiť, len ak vec neznesie odklad, t.j. kontrola mimo schválený plán kontrolnej činnosti musí byť odôvodnená naliehavým verejným záujmom. Ten musí jestvovať v čase žiadosti orgánu obce“ (Košičiarová, 2018, s. 128).

V mnohých prípadoch sám starosta disponuje možnosťou nariadiť výkon kontroly nielen v rámci organizácie obce/obecného úradu ale aj v samostatných právnických osobách majúcich s obcou menej, či viac pevný vzťah (rozpočtové organizácie, príspevkové organizácie, obecné podniky atď.). Máme namysli kontrolu uskutočňovanú vlastnými zamestnancami obce, ktorých činnosť a pracovné úlohy nesúvisia s hlavným kontrolórom.

Preto možnosť uložiť kontrolórovi úlohu priamo starostom sa dá vnímať dvojako. A to buď sa starosta spolieha na kontrolórove odborné kvality a nezávislosť, čo by bola tá lepšia stránka veci. Alebo naopak sa ukladanie úloh môže spájať s rizikom exponovania právomoci starostu smerujúcej k šikanóznemu zaťažovaniu kontrolóra, cieleniu úloh na výkon menej podstatných a menej závažných kontrol a možné odpútavanie pozornosti, resp. minimalizovanie časového priestoru na výkon samostatných kontrolných úloh, ktoré kontrolór navrhol v pláne kontrolnej činnosti, prípadne by inklinoval k ich vykonaniu z vlastného alebo iného vonkajšieho podnetu.

Legislatívny návrh zavedenia kompetenčnej možnosti starostu ukladať kontrolórovi úlohy bol podrobený významnej odbornej kritike zo strany celonárodnej stavovskej organizácie

hlavných kontrolórov obcí a rovnako tak negatívny postoj k tomuto legislatívnemu návrhu prezentoval aj Najvyšší kontrolný úrad.

Aj napriek argumentácii odborne najzdatnejších subjektov sa navrhovanú zmenu podarilo v zákonne presadiť. O to viac mrzí, keď odpovede na otázky k diskutovanej téme nemožno vyčítať ani z dôvodovej správy k novele zákona, kde by mal zákonodarca dôsledne opísať a vysvetliť aké dôvody ho k legislatívnym zmenám viedli.

V uvedenom prípade by z nášho pohľadu k pozitívnej zmene prispela zmena zákona a to tak, aby bola možnosť starostu ukladať hlavnému kontrolórovi zo zákona vypustená a prinavrátil sa tak stav pred novelizáciou.

ZÁVER

V článku sme poukázali na niektoré z príkladov nedávnych legislatívnych úprav, ktoré majú bezprostredný dopad na uskutočňovanie obecnej samosprávy na Slovensku. Ide o zákonné novelizácie zákona o obecnom zriadení, prostredníctvom ktorých došlo, podľa nášho názoru, k posilneniu kompetencií starostu. Pričom na minimálne dve z predkladaných noviel nevidíme absolútny žiaden relevantný dôvod, vnímame ich ako kroky nesystémové, obmedzujúce možnosti obecného zastupiteľstva vykonávať a plniť svoje úlohy, prípadne výhradne poverovať výkonom kontroly hlavného kontrolóra.

V presadených legislatívnych zmenách prechádza ťažisko kompetenčného vybavenia do rúk starostu tak, že v krajných, avšak nie nemožných situáciách, môžu byť nástrojom na presadzovanie záujmov starostu na úkor zastupiteľstva.

V návrhoch de lege ferenda uvažujeme v tendenciách zrušiť možnosť starostu ukladať hlavnému kontrolórovi úlohy. Zároveň sa prihovárame za legislatívnu novelu spočívajúcu v zmene kvóra poslancov potrebného pre úpravy a zmeny v programe rokovania obecného zastupiteľstva.

Stotožňujeme sa s názorom Vernarského, ktorý tvrdí, že „rešpektovanie podstaty územnej samosprávy je v súčasnosti téma, žiaľ, podceňovaná“ (Vernarský, 2017, s.104)“. Práve preto, by z nášho pohľadu zákonodarca mal pri kreovaní zákonnej legislatívy, ktorou priamo definuje medze fungovania miestnej samosprávy dôsledne a odborne zvažovať dopady, ktoré prijatou zákonnou úpravou môžu nastať. A pri zvažovaní zohľadňovať snahy o vyváženosť kompetencií a vyváženosť v spôsobe fungovania oboch ústavne definovaných orgánov obce. Veď napokon, existuje zákonná možnosť na to, aby obec sama, cestou úpravy svojho štatútu zvážila potrebu posilnenia kompetencie jedného či druhého obecného orgánu.

A práve v schopnosti poznania vlastných samosprávnych potrieb a k tomu korešpondujúcich kompetenčných možností sa prejavuje pravá esencia územnej samosprávy, ktorej výsledkom má byť verejný prospech, resp. prospech svojich obyvateľov.

POUŽITÁ LITERATÚRA

KANTOROVÁ, M. 2018. Trestnoprávne aspekty zodpovednosti orgánov obce za výkon zverených právomocí obecnej samosprávy. *In: Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie: Verejná správa v súčasnom demokratickom a právnom*

štáte. Časť 1. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, s. 306-315. ISBN 978-80-8152-700-5

KOŠIČIAROVÁ, S. 2018. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár.* 1. vyd. Žilina: Eurokódex s.r.o., 2018, 198 s. ISBN: 978-80-8155-079-9

TEKELI, J. 2016. *Kompetenčné právo v obecnej samospráve.* Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o.,2016, 248 s. ISBN: 978-80-8168-336-7

VERNARSKÝ, M. 2017. Normotvorba obcí vo veciach prevádzkovania hazardných hier. *In: Recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie: Formy uskutočňovania obecnej samosprávy.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, s. 91-105. ISBN 978-80-8152-543-8

ŽOFČINOVÁ, V. 2018. *Osobitné kategórie zamestnancov.* Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018. 213 s. ISBN 978-80-8152-645-9.

VYBRANÉ TERMINOLOGICKO-INTERPRETAČNÉ PROBLÉMY V PRÁVNEJ REGULÁCII OBECNEJ SAMOSPRÁVY

JUDr. Vladimíra Žofčinová, PhD. [128]

Abstract

Legal texts have their own specific features. The usage of legal vocabulary is influenced by the principles of exactness, strict objectiveness and informativeness. Every legal norm has to be all- inclusive and cover all possible situations it refers to. The paper deals with the problem of legal language in the process of interpretation of law, the legal status of mayor of municipality and other elected representatives. The author pays attention to employment relationships in local-self government with reference to the theoretical and practical problems and puts forward proposals de lege ferenda.

KEY WORDS: *legal language, the process of interpretation of law, the employment relationships in self-government.*

ÚVOD

Verejná správa musí fungovať tak, aby dokázala garantovať chod štátu takým spôsobom, aby ho spoločnosť mohla označovať ako zodpovedné, efektívne a regulované riadenie štátu. Verejná správa ako správa vecí verejných, prostredníctvom sústavy orgánov vykonávajúcich vôľu štátu nepochybne zasahuje do bežného života jednotlivcov. Aj Kantorová (2017, s. 114) konštatuje, že „*samospráva predstavuje vo verejnej správe výkonné pôsobenie a ovplyvňovanie spoločenského života*." Výkon obecnej samosprávy si podľa Krála (2017, s. 123) „*vyžaduje plnenie relatívne veľkého množstva parciálnych úloh, bez ohľadu na skutočnosť o akú veľkú obec ide*." V tejto súvislosti je dôvodné precizovať kvalitu legislatívnej normotvorby za účelom správnej interpretácie a tým dosiahnutia cieľa zodpovedného riadenia obecnej samosprávy.

Zložitosť procesu tvorby právnych noriem, ale aj ich správna interpretácia je oblasťou, ktorá si vyžaduje pozornosť z viacerých (aj lingvistických) aspektov. Oblasť právnej regulácie obecnej samosprávy je sprevádzaná niektorými výkladovými komplikáciami a nejednoznačnosťou právneho jazyka (napr. právne pojmy „predstaviteľ", dlhodobé uvoľnenie, krátkodobé uvoľnenie, závažné (alternatívne hrubé) porušovanie pracovnej disciplíny a pod.). Disproporciou medzi legislatívnym zakotvením jednotlivých pojmov a ich správnou interpretáciou pociťuje prax obecných samospráv. Stotožňujeme sa s Palúšom (2017, s. 26), ktorý tvrdí, že „*sa tak deje preto, že pomyselný reťazec: výborná (dobrá) teória*

[128] Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, Katedra verejnoprávnych disciplín, Popradská 66, 04132 Košice. E-mail: vladimira.zofcinova@upjs.sk

- *primeraná legislatíva - funkčná prax, nefunguje tak ako má. Najproblémovejším prvkom je súčasná legislatíva.“*

Uvedeným naznačujeme, že niekedy význam v právnom odbornom jazyku nie je jednoznačný a poskytuje priestor na interpretáciu. *„Právny odborný jazyk je špecifický odborný jazyk, v ktorom nejednoznačnosť výkladu súvisí so zmenou, posunom významu v súvislosti s viacerými kontextami. Nedostatočná zrozumiteľnosť, neurčitá interpretácia, rozmyslenie pojmov sa často dáva do súvislosti so zmenou významu slova alebo s nedostatočnou znalosťou kontextu a súvislostí“* (Pallová, 2011).

Problém vymedzenia právneho pojmu je zložitý proces, ktorý predpokladá jednak vymedzenie okruhu právnych pojmov, jednak ich overenie a konfrontáciu rozsahu/pohybu ich významu podľa účelu jednotlivých zákonov. Právny jazyk sa vyznačuje špecifickými právnymi pojmami, ktoré sú z jazykovedného hľadiska správne, jednoznačné, ustálené a zreteľné, no nemožno ich úplne odlišovať od pojmov prirodzeného jazyka najmä vzhľadom na funkčný zreteľ legislatívnych textov. Ide o termíny z bežnej lexiky, dokonca aj iného vedného odboru, ktoré sa implementujú do právnej normy. Tieto „bežné“ slová-výrazy-pojmy v právnej oblasti nadobúdajú ráz právneho pojmu minimálne pre účely tej ktorej právnej normy. Ide teda o právne termíny v širšom zmysle slova, tzv. všeobecné právne pojmy, ktoré nadobúdajú konkrétny (a navzájom odlišný) význam v odlišných zákonoch, napr. konanie, zamestnanec a pod. *„Sú to neostré až vágne výrazy, ktoré majú svoj význam“* (Imrichová, 2013). Slovná zásoba právnych textov nie je veľmi diferencovaná a je veľmi zhustená. Paradoxne však tento fakt nevedie k jednoznačnosti a zrozumiteľnosti, ale je výsledkom vysokej abstraktnosti a širokospektrálneho použitia.

Zákonodarca sa nemôže obmedziť na výlučne rigídne právne pojmy. Rovnako Barinková (2019, s. 11) tvrdí, že „*presnosť právneho pojmoslovia a ostrosť významov pojmov patrí medzi požiadavky na vlastnosti právneho jazyka*.“ Právny jazyk má byť zrozumiteľný tomu, komu je obsah právnej normy určený. Z uvedeného dôvodu je žiadúce a nevyhnutné, aby právne pojmy nevyvolávali pochybnosti o ich význame, nesúrodosti chápania významu pojmu. Barinková ďalej tvrdí, že práve „*zrozumiteľnosť, prehľadnosť prispievajú k poznateľnosti práva jeho používateľmi, či už orgánmi aplikujúcimi právo alebo fyzickými a právnymi osobami a kvalitatívne prispievajú k právnej istote.“*

Právnou istotou je pritom potrebné rozumieť nie iba *„určitosť a konštantnosť prisudzovania významu právnemu textu“* (Holländer, 2006, s. 89), ktorá je v podmienkach verejnej správy pretavená do princípu určitosti právnych predpisov a v aplikačnej rovine do princípu materiálnej rovnosti, ale aj stabilitu práva a ochranu dôvery občanov v právny poriadok.

Aplikačné používanie jednotlivých právnych pojmov, ktoré nie sú bližšie definične vyprecizované zákonodarcom práve vo vzťahu k princípu právnej istoty, nás vedú k úvahám, nakoľko je možné za danej situácie prostredníctvom právnych nástrojov posilniť subjektívne pozitívne vnímanie práva ako regulačného nástroja v oblasti verejnej správy. Rovnako Ústavný súd Slovenskej republiky nálezom (PL ÚS SR 19/98) vyslovil, aby zákony v právnom štáte poli pochopené dostatočne a a aby umožňovali ich adresátom urobiť si aspoň predstavu o svojej právnej situácii – teda zvýraznil požiadavku právnej istoty.

Podľa J. Mistríka (1993, s. 79) „*je pre legislatívne texty-texty zákonov typická jednoznačnosť, hutnosť, koncíznosť a kompaktnosť, sú maximálne koherentné a glutinačne uzavreté, mali by byť lingvisticky čisté*.“ Pozornosť v príspevku budeme venovať pracovnoprávnej legislatíve obecnej samosprávy z hľadiska niektorých vybraných terminologických „úskalí“.

1 NEJEDNOTNOSŤ V TERMINOLÓGII PRI ÚPRAVE PRACOVNOPRÁVNYCH VZŤAHOV V OBECNEJ SAMOSPRÁVE

Pracovnoprávna terminológia pri vymedzení pojmu pracovnoprávne vzťahy nie je zjednotená. Ak vychádzame z § 1 Zákonníka práce, ten zakotvuje len vecnú pôsobnosť Zákonníka práce, t. j. „individuálne pracovnoprávne vzťahy v súvislosti s výkonom závislej práce fyzických osôb pre právnické osoby alebo fyzické osoby a kolektívne pracovnoprávne vzťahy.“ Bližšia špecifikácia obsahových náležitostí absentuje! Len veda pracovného práva zakotvuje právne vzťahy v súvislosti s výkonom volených verejných funkcii medzi ďalšie pracovné vzťahy, v rámci ktorých občania vykonávajú prácu pre zamestnávateľský subjekt a Zákonník práce ich upravuje len čiastočne. Thurzová, Dudor a Mezei (2016, s. 27) ich označujú ako obdobné pracovné vzťahy ako pracovný pomer (napr. výkon verejnej funkcie, členský pomer v družstve.

Z hľadiska charakteru právnych vzťahov v obecnej samospráve môžeme vymedziť dve rozdielne skupiny právnych vzťahov. Prvou skupinou sú právne vzťahy medzi obcou a zamestnancami obce v kontexte, keď obec má právne postavenie zamestnávateľa vo vzťahu k zamestnancom obce. V tomto prípade sa uplatňuje subsidiárna pôsobnosť Zákonníka práce, teda prioritne budú aplikované osobitné právne predpisy, a ak neponúkajú riešenie pracovnoprávnej otázky, potom sa aplikuje právna úprava Zákonníka práce. Druhou skupinou je právna regulácia právnych vzťahov v prípade volených predstaviteľov – funkcionárov obecnej samosprávy .Prvá skupina právnych vzťahov predstavuje pracovnoprávne vzťahy medzi obcou ako zamestnávateľom a zamestnancami obce. Stotožňujeme sa s Thurzovou, Dudorom a Mezeiom (2016, s. 99), ktorí uvádzajú, že *„existujú špecifiká niektorých funkcií zamestnancov obsadzovaných vymenovaním a voľbou,“* napr. zákon o obecnom zriadení výslovne ustanovuje vymenovanie ako predpoklad vykonávanie práce vo verejnom záujme v prípade prednostu obecného úradu, ktorý je zamestnancom obce. Jeho vymenovanie je nevyhnutným predpokladom uzavretia pracovnej zmluvy. Špecifické postavenie v štruktúre zamestnancov obcí má aj vedúci (riaditeľ) rozpočtových a príspevkových organizácii, ktoré do funkcie menuje a odvoláva podľa § 11 ods. 4, písm. l.) zákona č. 369/1990 Z.z. o obecnom zriadení v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len zákon o obecnom zriadení) obecné zastupiteľstvo na návrh starostu obce. Opäť je vymenovanie predzmluvným predpokladom k tomu, aby bola s príslušným riaditeľom uzavretá pracovná zmluva. Podľa Tekeliho a Hoffmana (2013, s. 59) má v podmienkach obecnej samosprávy jedinečné postavenie zamestnanec v pracovnej pozícii – hlavný kontrolór obce, ktorý je v podmienkach slovenskej obecnej samosprávy jedinou funkciou v okruhu zamestnancov, ktorá sa obsadzuje voľbou podľa § 11 ods. 4., písm. j) zákona o obecnom zriadení a ktorého obecné zastupiteľstvo volí a

odvoláva, určuje rozsah výkonu funkcie hlavného kontrolóra a jeho plat, schvaľuje odmenu hlavnému kontrolórovi.

Pozastavíme sa pri hlavnom kontrolórovi za účelom poukázania ďalšej nesúladnosti medzi právnymi predpismi, t. j medzi Zákonníkom práce a zákonom o obecnom zriadení. Vo vzťahu k hlavnému kontrolórovi obce, v § 18a ods.9, písm. b) zákon o obecnom zriadení používa pojem „hrubo“ alebo opakovane zanedbáva povinnosti vyplývajúce z jeho funkcie a bol na to aspoň raz písomne upozornený obecným zastupiteľstvom a z tohto dôvodu môže obecné zastupiteľstvo odvolať hlavného kontrolóra z funkcie na podnet starostu. Vzhľadom na skutočnosť, že ide o zamestnanca (obce), pojem „hrubo“ by malo korelovať aj s právnou úpravou v Zákonníku práce pri porušení pracovnej disciplíny. Zákonník práce však používa pojem „závažné alebo menej závažné“ porušenie pracovnej disciplíny. Považujeme za dôležité vyprecizovať takéto nepresné legislatívne formulácie, aby boli aplikačnou praxou správne interpretované okrem iného aj z dôvodu, na ktorý poukazuje Král (2018, s.95) t. j. *„postavenie hlavného kontrolóra obce, úlohy a zákonom priznané kompetencie ho stavajú do pozície dôležitého subjektu v živote obce či mesta.“*

Existujúcu právnu reguláciu pracovnoprávnych vzťahov zamestnancov obecnej samosprávy nemôžeme považovať za vhodnú. Kritickí sú aj Thurzová, Dudor a Mezei (2016, s. 116), ktorí tvrdia, že *„Zákonník práce, ktorý sa ešte stále v značnom rozsahu aplikuje na týchto zamestnancov, ale v nedostatočnej miere, odráža verejnoprávny charakter týchto právnych vzťahov, z čoho vyplývajú praktické problémy.“*

Poukazujeme taktiež na rozdiel v terminológii medzi Ústavou Slovenskej republiky, ktorá vychádza z pojmov vyšší územný celok, predseda vyššieho územného celku, poslanci vyššieho územného celku a zákona o samosprávnych krajoch, ktorý používa pojmový aparát samosprávny kraj, predseda samosprávneho kraja, poslanci samosprávneho kraja. Zohľadňujúc predmetnú právnu úpravu považujeme za esenciálny a charakteristický znak v územnej samospráve – dvojkoľajnosť, duálnosť. Orgánmi obce, resp. samosprávneho kraja sú starosta obce, resp. predseda samosprávneho kraja a zastupiteľstvo (obecné, resp. samosprávneho kraja). Zaznamenávame diskrepancie a nesúrodosť vo vzťahu v precíznosti právnej úpravy samosprávnych krajov a obcí. Kým zákon o samosprávnom kraji výslovne uvádza v § 16 ods. 3, že predseda samosprávneho kraja je v pracovnoprávnych vzťahoch štatutárnym orgánom, zákon o obecnom zriadení takto vyprecizovanú právnu úpravu postavenia starostu obce ako štatutárneho orgánu v pracovnoprávnych vzťahoch už nemá. Extenzívnym výkladom však dospievame k záveru, že ak je starosta obce štatutárnym orgánom obce vo všetkých právnych vzťahoch, tak je ním aj vrátane pracovnoprávnych vzťahov. Právomoc starostu obce, resp. predsedu samosprávneho kraja môže byť obmedzovaná, respektíve ovplyvňovaná právomocou zastupiteľstva, ktoré buď priamo vyplývajú zo zákona o obecnom zriadení a zákona o samosprávnych krajoch, alebo im tieto právomoci pripúšťa zákon a to možnosť vyhradiť si rozhodovanie o ďalších otázkach správy obce/samosprávneho kraja v štatúte. Aj tu však zaznamenávame terminologické nedostatky. Zákon o samosprávnych krajoch vyprecizoval v § 11 ods. 2 právomoc zastupiteľstva vyhradiť si len rozhodovanie o veciach, ktoré nie sú zákonom zverené predsedovi. Zákon o obecnom zriadení už taký striktný nie je. Z dikcie § 11 ods. 4 zákona obecnom zriadení vyplýva, že *„obecné zastupiteľstvo rozhoduje o základných otázkach života obce, najmä je mu*

vyhradené.....“ V tejto súvislosti je potrebné a žiaduce výkladom spresniť, že by nemalo ísť o právomoci, ktoré boli zákonom zverené do kompetencie starostu.

2 STAROSTA OBCE V PRÁVNEJ POZÍCII ZAMESTNÁVATEĽA AJ ZAMESTNANCA

Pod subjektami pracovnoprávnych vzťahov rozumieme tie subjekty, ktoré podľa noriem pracovného práva môžu byť nositeľmi práv a povinností v pracovnoprávnych vzťahoch (Barancová, Schronk, 2013, s.138). Subjektami pracovnoprávnych vzťahov sú okrem iných zamestnanec a zamestnávateľ.

Akousi právnou anomáliou a zvláštnosťou v rámci právnej regulácie pracovnoprávnych vzťahov pri právnom postavení starostu obce je jeho „duálne právne postavenie“. V pracovnoprávnych vzťahoch je zmluvnou stranou zastupujúcou zamestnávateľa, ale zároveň môže byť na zákonom určené účely aj v právnej pozícii zamestnanca. V takomto právnom postavení starostu obce vnímame v úvode príspevku uvedenú neprehľadnosť a nejednoznačnosť vnímania právnej situácie pre aplikačnú prax.

Zamestnávateľom podľa § 7 ZP môže byť právnická osoba alebo fyzická osoba, ktorá zamestnáva aspoň jednu fyzickú osobu v pracovnoprávnom vzťahu, a ak to ustanovuje osobitný predpis, aj v obdobných pracovných vzťahoch. V nadväznosti, zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov v § 18 ods. 2 vymedzuje, kto má postavenie právnickej osoby a medzi tieto zaraďuje aj jednotky územnej samosprávy. Táto pozícia obce je nezastupiteľnou v tom význame, že ľudský kapitál tvorí podstatný zdroj prevažnej väčšiny činností, ktoré obce realizujú (Žofčinová, Král, 2014). Kľúčovým zákonom regulujúcim postavenie a kompetencie obcí je zákon o obecnom zriadení, z ktorého vyplýva, že zamestnancov obce zamestnáva obec. Obecnému úradu nebola priznaná právna subjektivita, preto len obec ako právnická osoba má právo vystupovať ako zamestnávateľ (Thurzová, 2007,s.68). Vychádzajúc z § 9 Zákonníka práce právne úkony zamestnávateľa, ktorý je právnickou osobou, robí štatutárny orgán alebo člen štatutárneho orgánu. V nadväznosti na § 9 ZP aj zákon o obecnom zriadení v § 13 ods. 5. konštatuje, že „štatutárnym orgánom je starosta obce“ a teda v pracovnoprávnych vzťahoch je v pozícii zamestnávateľa.

Domnievame sa, že tieto úlohy, ktoré z tejto pozície vyplývajú, sú tak závažného charakteru, že právna úprava je nedostatočná. Otázka zavedenia vzdelanostného predpokladu: „získanie aspoň stredného vzdelania“ je síce pozitívna, ale nie sme presvedčení, že aj v dnešnej napredujúcej spoločnosti dostačujúca. Vplyv modernizácie, flexibilných foriem zamestnávania, nových technológii, celá škála právnych (európskych aj medzinárodných) predpisov má napredujúci charakter. Starostovia obcí (najmú malých obcí) nemajú finančné prostriedky, aby si zabezpečili odborný personálny substrát, t.j. zamestnancov pre plnenie rôznych špecifický úloh vyplývajúcich pre obce. Starosta obce ako štatutárny orgán tak jednoducho nemôže čeliť rovnocenne náročnému legislatívnemu progresu. Možnosti zamestnávania agentúrnych zamestnancov, projektové zamestnávanie, zamestnávanie v rámci služieb zamestnanosti, to všetko sú len čiastkové signalizačné oblasti, ktoré musí starosta obce (aj tej malej obce) v rámci postavenia zamestnávateľa spravovať. Tam, kde u iných

zamestnávateľov (vo väčších mestách, ale aj v štátnej správe) pôsobia organizačné útvary, v malých obciach je táto skutočnosť alarmujúca.

Ak budeme pokračovať v úvahe, tak táto právomoc starostu obce ako zamestnávateľa je ex lege limitovaná právomocou obecného zastupiteľstva (v kreačnej aj normotvornej oblasti). V právnom priestore Slovenskej republiky, v inom segmente nezaznamenávame v právnom postavení zamestnávateľa obdobný druh obmedzení výkonu svojich právomocí.

Podľa Thurzovej, Dudora a Mezeia (2016, s.26) *„všetky zákonné obmedzenia treba chápať tak, že ak by právny úkon (v našom prípade pracovnoprávny úkon, napr. ak by starosta sám určoval, prípadne menil výšku svojho platu), ktorý prislúcha obecnému zastupiteľstvu, urobil starosta obce, pokladal by sa za neplatný pre nedostatok príslušnosti.“* Podľa Thurzovej, všetky zákonné obmedzenia treba chápať tak, že ak by právny úkon (v našom prípade pracovnoprávny úkon, napr. ak by starosta sám určoval, prípadne menil výšku svojho platu), ktorý prislúcha obecnému zastupiteľstvu, urobil starosta obce, pokladal by sa za neplatný pre nedostatok príslušnosti.

2.1 Starosta obce a pojem predstaviteľ obce

Starosta obce je podľa §13 zákona o obecnom zriadení predstaviteľom obce a najvyšším výkonným orgánom obce. Terminus technicus „predstaviteľ“ je v oblasti práva je pojem vágny a neurčitý. V synonymickom slovníku je predstaviteľ chápaný aj ako reprezentant, zástupca, nositeľ. Máme za to, že ak ide o reprezentanta, tak ide o subjekt, ktorý reprezentuje určitý spoločenský celok, t.j. obec. Ani však v tomto vyjadrení nie je z pohľadu pracovného práva presná terminologická určitosť vo väzbe na kompetencie zamestnávateľa (ktoré starosta obce má) vo vzťahu k zamestnancom obce. Podľa Tekeliho (2016, s.51) *„starosta reprezentuje obec navonok, a to tak v externých administratívno-právnych vzťahoch, v súkromnoprávnych vzťahoch aj vo vzťahoch protokolárnych.“* Ak je zároveň najvyšší výkonný orgán obce, tak vyvstáva otázka, ktorý iný orgán obce (z dvoch možných – starosta a zastupiteľstvo) je ešte výkonný orgán obce. Zákon o obecnom zriadení síce pripúšťa pôsobenie výkonného orgánu, napr. obecná rada je výkonným orgánom obecného zastupiteľstva, ale nie výkonným orgánom obce. Na základe uvedeného považujeme označenie starostu obce za najvyšší výkonný orgán za terminologickú „zbytočnosť“ a postačujúce by bolo vymedziť postavenie starostu obce ako výkonný orgán obce.

Starosta obce ako štatutárny orgán obce v mene obce signalizuje, že právnickú osobu, t. j. obec zaväzuje svojím konaním. Ak starosta obce podpisuje pracovnú zmluvu so zamestnancom obce, prejavuje vôľu obce navonok. Vychádzajúc zo základných inštitútov občianskeho práva, vôľa ako signifikantný znak právneho úkonu je chcenie, záujem subjektu vstúpiť do právneho vzťahu a tým vyvolať konkrétne právne účinky. Prejavom vôle ide o vonkajšiu prezentáciu vo vzťahu k adresátovi. V prípade pracovnoprávnych vzťahov tak starosta obce prejavuje vôľu, pričom týmto prejavom vôle a uzavretím pracovnoprávneho vzťahu s konkrétnou fyzickou osobou, je zaviazaná obec ako celok, ako právnická osoba. Starosta týmto prejavom vôle bez spoluúčasti obecného zastupiteľstva prejavuje vôľu obce, nakoľko je v pozícii zamestnávateľa a táto kompetencia mu vyplýva ex lege. Sporné situácie nastávajú v aplikačnej praxi, keď starosta prijme do pracovného pomeru „svojich známych,

priateľov a pod.“, teda fyzické osoby, ktoré môžu byť pre obec ako celok morálne, odborne, ako aj eticky neprijateľné. Nie je obmedzený pre takomto právnom úkone iným orgánom obce. V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že k základným pracovnoprávnym vzťahom nepatrí len pracovný pomer, ale aj dohody o prácach mimo pracovného pomeru. Rozdielna situácia nastane, ak vôľu prejavuje iný orgán obce, teda obecné zastupiteľstvo. V pracovnoprávnych vzťahoch ide napr. o prípad zvolenia hlavného kontrolóra obce obecným zastupiteľstvom, ktoré tvorí vôľu obce navonok a starosta má prejaviť vôľu a uzavrieť pracovnú zmluvu so zvoleným hlavným kontrolórom. Hlavnému kontrolórovi vzniká po zvolení nárok na uzavretie pracovnej zmluvy s obcou. V danej situácii, keď starosta odmietne pracovnú zmluvu so zvoleným hlavným kontrolórom obce uzatvoriť, hoci zákon mu ukladá takúto povinnosť, sa opäť presviedčame o tom, že rovnako ako v mnohých ďalších právnych predpisoch právneho poriadku Slovenskej republiky, zákonnú povinnosť nedopĺňa sankcia za nedodržanie tejto povinnosti.

Z pohľadu priznaných kompetencií, starosta v pracovnoprávnej oblasti vydáva pracovný poriadok, organizačný poriadok obecného úradu a poriadok odmeňovania zamestnancov obce. Zároveň informuje obecné zastupiteľstvo o vydaní a zmenách organizačného poriadku obecného úradu. Z uvedeného vyplýva, že starosta obce expressis verbis vydáva interné právne normy. Ide o normy interného charakteru smerujúce do vnútra organizácie obce.

2.2 Starosta obce ako zamestnanec na taxatívne určené účely

Voľbou do verejnej funkcie starostu obce sa nezakladá pracovný pomer. Nemožno to pokladať za predzmluvnú právnu skutočnosť, na základe ktorej by vznikol pracovnoprávny vzťah medzi obcou na jednej strane a starostom. Takáto právna situácia je *eo ipso* pre pracovné právo „zvláštna“.

Zákon o obecnom zriadení výslovne zakotvuje nezlučiteľnosť funkcie starostu obce, alebo poslanca obecného zastupiteľstva okrem iných obmedzení s funkciou zamestnanca obce, v ktorej bol zvolený. Za zamestnanca obce v zmysle § 11 Zákonníka práce môžeme považovať „fyzickú osobu, ktorá v pracovnoprávnych vzťahoch, a ak to ustanovuje osobitný predpis, aj v obdobných pracovných vzťahoch vykonáva pre zamestnávateľa závislú prácu“. Vzhľadom na skutočnosť, že Zákonník práce v § 11 uvádza ...“v pracovnoprávnom vzťahu“, teda nielen v pracovnom pomere, ale aj v zmysle dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru. Funkcia starostu obce je z pohľadu pracovného práva nezlučiteľná aj so služobným pomerom vedúceho zamestnanca orgánu štátnej správy, t. j. vedúceho štátneho zamestnanca. Avšak napriek tomu, že starosta obce nie je s obcou v pracovnoprávnom vzťahu, v mnohých pracovnoprávnych otázkach je tento vzťah obdobný pracovnoprávnemu vzťahu.. Týmto môžeme konštatovať, že v prípade voleného funkcionára obecnej samosprávy, má jeho činnosť nepochybne charakter účasti na spoločenskej práci, ale len táto skutočnosť sama o sebe nepotvrdzuje, že by sa vykonávala v rámci pracovnoprávneho vzťahu. Aby sa tak stalo, musel by to zákon o obecnom zriadení, alebo iný právny predpis výslovne ustanovovať.

Obec vo vzťahu k starostovi obce vystupuje ako zamestnávateľ na účely zdravotného a sociálneho poistenia. V zmysle zákona č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomerov starostov obcí a primátorov miest sa podľa § 2 ods. 3 považuje „starosta počas

výkonu funkcie na účely tvorby a použitia sociálneho fondu a na účely zabezpečovania stravovania a prispievania na stravovanie posudzuje ako zamestnanec v pracovnom pomere.“

Problematicky sú legislatívne uchopené aj ustanovenia ohľadne čerpania dovolenky. Podľa § 111 ZP čerpanie dovolenky určuje zamestnávateľ po prerokovaní so zamestnancom podľa plánu dovoleniek určeného s predchádzajúcim súhlasom zástupcov zamestnancov tak, aby si zamestnanec mohol dovolenku vyčerpať spravidla vcelku a do konca kalendárneho roka.

Ak starosta obce je na tieto účely zamestnancov, ale zároveň je aj právnej pozícii zamestnávateľa, v jednej osobe sú spojené práva aj povinnosti. Starostovi obce nemá kto určiť čerpanie dovolenky! Mal by si ju určiť sám?! Tu zaznamenávame nesúrodosť v právnom postavení starostu obce v oblasti pracovného práva. Zákon o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest tak umožňuje (§2 ods.2) nahradiť plat za nevyčerpanú dovolenku, len ak nemohol vyčerpať dovolenku ani do konca budúceho kalendárneho roku a ak o tom rozhodlo obecné zastupiteľstvo. Otázne je, kto je kompetentný určiť, že starosta obce nemohol vyčerpať dovolenku...aké boli dôvody nemožnosti čerpania, či vzniká právny nárok na uplatnenie náhrady a pod. Ak o náhrade platu za nevyčerpanú dovolenku rozhodne obecné zastupiteľstvo je to výrazné ekonomické „prilepšenie“ pre starostu obce.

V súvislosti s výkonom funkcie starostu obce vzniká aj právny nárok na plat. Okrem dovolenky zákon o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest zakotvuje podmienky, za ktorých sa starostovi poskytuje po zániku mandátu jednorazové finančné ohodnotenie za výkon funkcie – odstupné.[129] Z ďalších nárokov prináleží starostovi právo na náhradu výdavkov v súvislosti s výkonom funkcie – cestovné náhrady. V zmysle § 215 ods.1 ZP sa vzťahujú rovnaké nároky na náhradu škody. Obec teda vo vzťahu k starostovi vystupuje ako zamestnávateľ na tieto účely.

3 DLHODOBOSŤ A KRÁTKODOBOSŤ UVOĽŇOVANIA NA VÝKON VEREJNEJ FUNKCIE

V § 137 ods. 1 a 2 ZP je definované, že verejnou funkciou je *„činnosť o ktorej to ustanovuje ZP alebo osobitný predpis*.“ Podľa odseku 2 citovaného ustanovenia sa za výkon verejnej funkcie považuje *„plnenie povinností vyplývajúcich z funkcie, ktorá je vymedzená funkčným alebo časovým obdobím a ktorá je obsadzovaná na základe priamej alebo nepriamej voľby alebo vymenovaním podľa osobitných predpisov.“*

Vychádzajúc zo znenia § 2 ods. 2 ZP vyplýva, že ZP sa na *„výkon verejnej funkcie vzťahuje len vtedy, ak to sám ustanovuje, alebo to ustanovuje osobitný predpis“*. Tým osobitným predpisom, ktorý rozširuje použitie ZP vo vzťahu k starostom je zákon č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest. Z § 2 tohto zákona vyplýva, že funkcia starostu je verejnou funkciou, ktorá sa nevykonáva v pracovnom pomere.

V súvislosti s výkonom verejnej funkcie Zákonník práce disponuje možnosťou poskytnúť pracovné voľno v dvoch podobách (Toman, 2015):

[129] Pozri aj Rozsudok Krajského súdu v Prešove sp. zn. 19Co/106/2013 z 28. januára 2014

1.„výkon verejnej funkcie sa uskutočňuje popri plnení pracovnoprávnych povinností a zamestnanec sa krátkodobo uvoľňuje na výkon verejnej funkcie na nevyhnutne potrebný čas“. Ak ide o výkon verejnej funkcie popri plnení povinností vyplývajúcich z pracovného pomeru je rozsah pracovného voľna vymedzený maximálnym rozsahom v kalendárnom roku v počte 30 kalendárnych dní alebo pracovných zmien. S poskytnutím pracovného voľna v uvedenom rozsahu nie je v Zákonníku práce zároveň spojený zákonný nárok na náhradu mzdy (taxatívny výpočet prípadov v § 138 ZP). To však nebráni dohode so zamestnávateľom.
2.„výkon verejnej funkcie sa neuskutočňuje popri plnení pracovnoprávnych povinností a pracovný pomer „spočíva“ a zamestnanec je dlhodobo uvoľnený na výkon verejnej funkcie“. Zamestnávateľ zamestnancovi neposkytuje náhradu mzdy. Zamestnanec má nielen právo na dlhodobé uvoľnenie z dôvodu výkonu verejnej funkcie, ale aj právo na opätovné zaradenie na prácu, ktorú pred uvoľnením vykonával podľa § 157 ods. 3 ZP, aj na právo na zachovanie dovolenky, ktorú, ak nemôže vyčerpať pre dlhodobé uvoľnenie, poskytne zamestnávateľ po skončení výkonu verejnej funkcie.

Vo vzťahu k poslancom obecných zastupiteľstiev, podľa § 25 ods. 5 zákona o obecnom zriadení „funkcia poslanca sa zásadne vykonáva bez prerušenia pracovného alebo obdobného pomeru“. Predmetný právny predpis však terminologicky úplne nekorešponduje so ZP a namiesto pojmu výkon verejnej funkcie popri plnení povinností vyplývajúcich z pracovného pomeru používa pojem výkon verejnej funkcie „bez prerušenia.....“ Nestotožňujeme sa s touto formuláciou, pretože prerušiť zamestnanie by logickým výkladom znamenalo prerušiť výkon pracovných povinností, teda pracovné povinnosti v konkrétnom čase nevykonávať. Ak zákon o obecnom zriadení používa termín ...“bez prerušenia zamestnania“, znamená to, že zamestnanec má naďalej plniť pracovné povinnosti určené zamestnávateľom, v pracovnom čase bez ohľadu na skutočnosť, že má povinnosti vyplývajúce z výkonu funkcie poslanca obecného zastupiteľstva, t. j. nemá prerušiť ich výkon ani napr. z dôvodu zasadnutia obecného zastupiteľstva. Z uvedeného vyplýva nutnosť zjednotiť právnu úpravu, pričom sa prikláňame k právnej úprave uvedenej v Zákonníku práce, t. j. výkon verejnej funkcie popri plnení povinností vyplývajúcich z pracovného pomeru.

Pokiaľ ide o výkon funkcie zástupcu starostu, zákon o obecnom zriadení s účinnosťou od 1.2. 2019 vychádza z dvoch situácii uvedených v ustanovení § 25 ods. 7 zákona o obecnom zriadení:
1. poslanec, ktorý je *dlhodobo uvoľnený* zo zamestnania na výkon funkcie zástupcu starostu, patrí mu plat od obce určený starostom podľa vecnej a časovej náročnosti výkonu funkcie, najviac vo výške 70 % mesačného platu starostu. Jeho pracovný pomer v doterajšom zamestnaní zostáva zachovaný, to znamená spočíva. Poslanec sa považuje na účely tvorby a použitia sociálneho fondu, dovolenky a cestovných náhrad za zamestnanca v pracovnom pomere a obec sa považuje za zamestnávateľa.
2. Poslanec, ktorý vykonáva funkciu zástupcu starostu a *nie je dlhodobo uvoľnený* zo zamestnania, patrí mesačná odmena podľa vecnej a časovej náročnosti výkonu funkcie určená starostom, najviac vo výške 70 % mesačného platu starostu bez zvýšenia podľa príslušnej platovej skupiny. Na sociálne poistenie a zdravotné poistenie poslanca sa vzťahujú osobitné predpisy. Aj táto aktuálna legislatívna zmena priniesla so sebou opäť interpretačný chaos. Nejednoznačnosť pochopenia rozdielu medzi právnou situáciou 1 a 2 dáva priestor o

„samopochopenie“ v jednotlivých obciach. Kým v prvom prípade pôjde u poslanca, ktorý je dlhodobo! uvoľnený na výkon funkcie zástupcu starostu o právny status zamestnanca s platom..... , v druhom prípade nepôjde o dlhodobé uvoľnenia a takému poslancovi patrí „len“ odmena, ale nemá právny status zamestnanca.

V právnych textoch nachádzame viacero takýchto polysémických termínov ako napríklad pojmy „dlhodobé a krátkodobé“, ktorých význam je jasný, keďže sú motivované neutrálnou bežnou lexikou. Problém vzniká, ak sú takto motivované termíny na účely normy definované rozsahom či obsahom inak, ako sú ich prvotné a bežné významy, s ktorými percipient (za akého pokladáme aj bežného občana, na ktorého sa daná norma vzťahuje) “pracuje”, ako ich prvoplánovo vníma. (Imrichová, 2013) Presné vymedzenie týchto pojmov v legislatívne nezaznamenávame a teda sa prax obecných samospráv prikláňa k rôznym interpretačným výkladom.

Zaujímavo pôsobí aj pracovnoprávny inštitút ochrannej doby, t. j. zákaz výpovede. Je to pracovnoprávny inštitút, ktorý má výrazný odraz ochrannej funkcie pracovného práva, nakoľko počas plynutia ochrannej doby, nemôže zamestnávateľ doručiť zamestnancovi výpoveď. V prípade výkonu verejnej funkcie starostu či poslanca obecného zastupiteľstva na základe dlhodobého uvoľnenia zo zamestnania, ostáva týmto verejným funkcionárom zachovaný pracovnoprávny vzťah so zamestnávateľom, pretože vykonávaním verejnej funkcie sa pracovnoprávny vzťah neskončil, len spočíva. V zmysle § 64 ods. 1 písm. e) ZP sa na zamestnanca dlhodobo uvoľneného na výkon verejnej funkcie vzťahuje zákaz výpovede. Z uvedeného vyplýva, že na „úväzkového starostu“ a poslanca obecného zastupiteľstva, ktorí vykonávajú verejnú funkciu popri plnení pracovných povinností sa zákaz výpovede nevzťahuje.

ZÁVER

Svet právnym noriem je častokrát iný než svet faktov a v právnych normách je potrebné použité termíny pre každý prípad reinterpretovať. Ide o potrebu spresniť rozsah pojmu, napr. aké konanie už prekračuje „nepatrnú mieru nebezpečnosti pre spoločnosť“ a podobne. Z uvedeného vyplýva abstraktná povaha právnych noriem, pretože majú/musia postihnúť nielen jediný konkrétny jav/skutok, ale vzťahujú sa na širší okruh spoločenských javov rovnakého druhu. Abstraktnosť by však nemala znamenať nepresnosť či nejednoznačnosť alebo neurčitosť právnych noriem, ale naopak, je tu vylúčená akákoľvek neurčitosť v právnej komunikácii. Právna lexika je vedome regulovaná lexika, ktorá vzniká a hierarchizuje sa definovaním, presným vymedzením pojmu v čase tvorby zákona.

„Obsah právnej regulácie a jej zmysel je objasňovaný v procese výkladu práva za účelom jeho správnej praktickej aplikácie. Proces interpretácie je však proces viacrozmerný a v takýchto prípadoch hrozí, že výsledok daného myšlienkového postupu sa naopak, so zmyslom a obsahom interpretovaného právneho textu rozchádza. Problematika diskrepancií medzi textom právnej normy a jej podobou v aktoch aplikácie práva a napokon jej realizáciou v konkrétnom právnom vzťahu je skutočnosťou, ktorá súvisí aj s otázkami právneho jazyka. Vážne pochybenia v realizácii práva sú preto aj dôsledkom neovládania, či nerešpektovania pravidiel interpretácie práva, vrátane pravidiel gramatických, ale môžu byť spôsobené aj

nedôsledným a nepresným vyjadrením pravidla v priebehu legislatívneho procesu, čo je o to kritickejšie, že sa to deje v období, keď je v krátkom čase prijímaných množstvo nových právnych predpisov" (Machálová, 2018).

Predmetom nášho bližšieho vedeckého skúmania bola kritická analýza duálnosti a z toho vyplývajúcich trecích plôch, nesystematických právnych kresieb v právnej regulácii obecnej samosprávy. Súčasná právna úprava pracovnoprávneho postavenia volených funkcionárov obecnej samosprávy nie je riešená ani systematicky, ani komplexne. Pracovnoprávne otázky vo vzťahu k voleným funkcionárom obecnej samosprávy vyvolávajú v aplikačnej praxi viacero otázok a treba podotknúť, že celkom oprávnene. Zložité vzájomné vzťahy Zákonníka práce a osobitných predpisov, ktoré vzťahy volených funkcionárov upravujú, spôsobujú, že sa situácia javí ako málo prehľadná. Súčasne je faktom, že pracovnoprávna úprava niektorých oblastí je veľmi skromná, ani zďaleka nie je sústredená na jednom mieste a niekedy vo všeobecne záväzných právnych predpisoch priam absentuje. Táto skutočnosť zvádza aplikačnú prax a poskytuje priestor pre vlastný, niekedy aj účelový právny výklad jednotlivých obcí v pracovnoprávnej oblasti.

POUŽITÁ LITERATÚRA

BARANCOVÁ, H. – SCHRONK, R. 2013. *Pracovné právo*. Bratislava: Bratislava: Sprint 2 s. r. o., 2013, 163 s. ISBN 978-80-89393-97-8.

BARINKOVÁ, M. 2019. Vybrané interpretačné problémy materskej a rodičovskej dovolenky. In: *Právny jazyk v aplikačnej praxi*. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2019, s. 9-21. ISBN 978-80-8152-725-8

HOLLÄNDER, P. 2006. *Filosofie práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 303 s. ISBN 978-80-8689-896-4.

IMRICHOVÁ, M. 2013. *Jazyk právnych textov so zreteľom na špecifiká právnej lexiky*. [online], [cit. 4/5/2019]. Dostupné na internete: https://www.pulib.sk/web/kniznica/elpub/dokument/Kesselova3/subor/Imrichova.pdf

KANTOROVÁ, M. 2017. Zodpovednosť obecnej samosprávy za škodu spôsobenú pri výkone samosprávy. In: *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice, 2017, s. 114-122. ISBN 978-80-8152-543-8.

KRÁL, R. 2018. Kompetencie a úlohy hlavného kontrolóra obce pri príprave a kontrole všeobecne záväzných nariadení obce. In: *Dobré všeobecne záväzné nariadenie*: Zborník z vedeckej konferencie Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. [online], [cit. 21/5/2019]. Dostupné na internete: https://www.flaw.uniba.sk/zborniky/. ISBN 978-80-7160-485-3.

KRÁL, R. 2017. Poslanec obecného zastupiteľstva ako súčasť systému kontroly v územnej samospráve. In: *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice, 2017, s. 123- 129. ISBN 978-80-8152-543-8.

MACHALOVÁ, T. 2018. *Akademické psaní pro právniky*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o. 219 s. ISBN 978-80-7380-738-2.

MISTRÍK, J.: Juristické texty. In: *Text a kontext*. Prešov: Univerzita P. J. Šafárika 1993, s. 78 – 81.

PALLOVÁ, D. 2011. *Právny jazyk – nástroj odbornej komunikácie*. [online], [cit. 4/5/2019].Dostupné na internete: http://www.epi.sk/odborny-clanok/Pravny-jazyk-nastroj-odbornej-komunikacie.htm

PALÚŠ, I. 2017. Teoreticko-právne východiská obecnej samosprávy (so zameraním na podmienky Slovenskej republiky). In: *Formy uskutočňovania obecnej samosprávy*. Košice, 2017, s. 14- 27. ISBN 978-80-8152-543-8.

TEKELI, J. – HOFFMANN, M. 2013. *Kontrola v obecnej samospráve*. Bratislava: Eurokódex, s.r.o.,2013, 280 s. ISBN 978-80-89447-97-8.

THURZOVÁ, M. – DUDOR, L. – MEZEI, J. 2016. *Pracovnoprávne vzťahy v územnej samospráve*. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o., 2016, s.160. ISBN 978-80-8168-368-8.

TOMAN, J. 2015. *Individuálne pracovné právo II*. Bratislava: Friedrich Ebert Stiftung, 2015, s. 362. ISBN 978-80-89149-46-9.

ŽOFČINOVÁ,V. – KRÁL, R. 2014. Obec v pozícii zamestnávateľa v legislatíve Slovenskej republiky. In: *Grant Journal*, roč. 3, č. 2, s. 42 – 47. ISSN 1805-062.

PUBLICY 2019

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie

Editori:
doc. Ing. Ivana Butoracová Šindleryová, PhD.
JUDr. Bystrík Šramel, PhD.

Vydavateľ: **Fakulta sociálnych vied**
Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave
Rok vydania: **2019**
Rozsah strán: **253**

Náklad: **100 / Elektronická publikácia**
Vydanie: **Prvé**

ISBN 978-80-572-0016-1