

Teória a prax verejnej správy

**Univerzita Pavla Jozefa Šafárika  
v Košiciach  
Fakulta verejnej správy**



Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej  
konferencie

**„Teória a prax verejnej správy“**

organizovanej pri príležitosti 15. výročia  
založenia Fakulty verejnej správy konanej v  
dňoch 11. – 12. 9. 2013

Košice 2013

**Medzinárodný vedecký výbor:**

**prof. JUDr. Igor Palúš, CSc. predseda**

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, Košice, Slovenská republika

**prof. Dr. Gabi Meissner**

Vysoká škola verejnej správy a financií, Ludwigsburg, Spolková republika Nemecko

**prof. dr. Dmitri Fedorovich Ayatskov, DrSc.**

Povolžská akadémia štátnej služby P.A. Stolypina, Saratov, Ruská federácia

**Dr. habil. Mária Bordás**

Národná univerzita verejných služieb, Fakulta verejnej správy, Budapešť, Maďarsko

**prof. dr. hab. Bronislav Sitek**

Univerzita Warminsko-Mazurská v Olsztyne, Fakulta práva a verejnej správy, Olsztyn, Poľská republika

**doc. PhDr. Dušan Janák, PhD.**

Slezská univerzita v Opave, Fakulta verejných politík, Opava, Česká republika

**RNDr. Viliam Páleník, PhD., h.doc.**

Ekonomický ústav SAV, Európsky hospodársky a sociálny výbor, Brusel, Belgické kráľovstvo

**prof. Ing. Milan Buček, DrSc.**

Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta, Bratislava, Slovenská republika

**prof. PhDr. Marcela Gbúrová, CSc.**

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Filozofická fakulta, Košice, Slovenská republika

**prof. Ing. Viera Cibáková, CSc.**

Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave, Bratislava, Slovenská republika

**prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc.**

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy, Košice, Slovenská republika

**Redakčná rada zborníka:**

doc. PhDr. Drahomíra Ondrová, CSc.  
doc. Mgr. Gabriela Kravčáková, PhD.  
doc. JUDr. Mária Hencovská, CSc.  
doc. Ing. Anna Čepelová, PhD.

**Predseda redakčnej rady:**

prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc.

**Recenzenti:**

doc. PhDr. Drahomíra Ondrová, CSc.  
doc. Mgr. Gabriela Kravčáková, PhD.  
doc. JUDr. Mária Hencovská, CSc.  
doc. Ing. Anna Čepelová, PhD.  
PhDr. Jana Knežová, PhD.  
PhDr. Richard Geffert, PhD.  
doc. Ing. Juraj Tej, PhD.  
doc. PhDr. Oľga Balegová, CSc.  
doc. JUDr. Pavel Kandráč, CSc.

© 2013 Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

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

Za odbornú a jazykovú stránku jednotlivých príspevkov zodpovedajú autori. Rukopis neprešiel jazykovou úpravou.

**ISBN 978-80-8152-061-7**

<b>UNIVERZÁLNE TEÓRIE VEREJNEJ SPRÁVY .....</b>	<b>13</b>
Mária ADAMCOVÁ .....	13
<b>THEORETICAL BASIS OF COMPARISON OF MODELS OF PUBLIC ADMINISTRATION .....</b>	<b>24</b>
Vladimír ČECHÁK .....	24
<b>DAS POLITISCHE SYSTEM DER SLOWAKISCHEN REPUBLIK .....</b>	<b>34</b>
Ludovít TITO .....	34
<b>REGIONS IN SLOVAKIA – OPPORTUNITIES AND CHALLENGES .....</b>	<b>46</b>
Rudolf BAUER .....	46
<b>TRANSFORMÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY NA SLOVENSKU PO ROKU 1989 –VÝZVY A REALITA .....</b>	<b>54</b>
Ján MACHYNIAK .....	54
<b>REFORMA ŠTÁTNEJ SPRÁVY ESO – NÁVRAT K CENTRALIZÁCIÍ VEREJNEJ SPRÁVY NA SLOVENSKU? .....</b>	<b>64</b>
Michal CIRNER .....	64
<b>MOC, ETIKA A ETICKÉ RIADENIE VO VEREJNEJ SPRÁVE .....</b>	<b>75</b>
Drahomíra ONDROVÁ .....	75
<b>CZY ALVIN TOFFLER MIAŁ RACJĘ? .....</b>	<b>86</b>
Eugeniusz JANUŁA .....	86
<b>WHY IS GERMANY BETTER COME THROUGH THE CRISIS – A MIRACLE?100</b>	
Oliver SIEVERING .....	100
<b>VÝVOJ PRIAMYCH ZAHRANIČNÝCH INVESTÍCIÍ V KRAJINÁCH V4.....114</b>	
Silvia RUČINSKÁ - Miroslav FEČKO .....	114
<b>INŠTITÚT REFERENDA V REALITE SLOVENSKEJ REPUBLIKY AKO JEDNA Z AKTUÁLNYCH VÝZIEV RIEŠENIA PROBLÉMOV VEREJNEJ POLITIKY A VEREJNEJ SPRÁVY.....124</b>	
Richard GEFFERT .....	124
<b>PRÍSTUP K ETICKÉMU MANAŽMENTU NA ZÁKLADE KOMPARÁCIE VEREJNÉHO A SÚKROMNÉHO SEKTORA.....133</b>	
Andrea SAKSUNOVÁ .....	133
<b>LIMITY ROZVOJOVEJ POLITIKY MALÝCH OBCÍ NA SLOVENSKU.....143</b>	
Jana KNEŽOVÁ .....	143
<b>PARTICIPÁCIA MLÁDEŽE V MIESTNEJ SAMOSPRÁVE NA SLOVENSKU149</b>	
Michal IMROVIČ .....	149

<b>PRVÉ VOLBY DO ORGÁNOV MIESTNEJ SPRÁVY NA ÚZEMÍ PREŠOVA PO ZÁNIKU HABSBUERSKEJ MONARCHIE.....</b>	<b>158</b>
Martin ĎURIŠIN .....	158
<b>ANSÄTZE FÜR EIN VERSTÄNDNIS DER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSPOLITIK.....</b>	<b>169</b>
Ronny MÜLLER M.A. ....	169
<b>DOBRÁ VEREJNÁ SPRÁVA A PROCESNÉ PRINCÍPY PREJEDNÁVANIA PRIESTUPKOV .....</b>	<b>180</b>
Soňa KOŠIČIAROVÁ .....	180
<b>PRÁVNICKÉ OSOBY VEŘEJNÉHO PRÁVA JAKO SUBJEKTY MAJETKOVÉ A DOBRÁ VEŘEJNÁ SPRÁVA .....</b>	<b>189</b>
Petr HAVLAN.....	189
<b>PRINCÍPY FINANČNEJ NORMOTVORBY ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY.....</b>	<b>196</b>
Peter MOLITORIS .....	196
<b>LEGAL-COMPARATIVE ASPECTS OF THE LOCAL SELF- GOVERNMENT AUTONOMY .....</b>	<b>205</b>
Bronisław SITEK .....	205
<b>TEORETICKÉ A PRAKTICKÉ PROBLÉMY INTERPRETÁCIE ROZSAHU SAMOSPRÁVNEJ A DELEGOVANEJ PÔSOBNOSTI OBCE .....</b>	<b>218</b>
Janka HAŠANOVÁ - Ladislav DUDOR .....	218
<b>MAJETEK OBCÍ, GOOD GOVERNANCE A KORUPCE.....</b>	<b>226</b>
Jan JANEČEK.....	226
<b>ZÁKONNOSŤ A ÚSTAVNOSŤ VŠEOBECNE ZÁVÄZNÉHO NARIADENIA OBCE A SPÔSOBY JEHO PRESKÚMÄVANIA .....</b>	<b>236</b>
Ondrej HVIŠČ.....	236
<b>SŁOWACKI PROBLEM POLSKICH GMIN .....</b>	<b>244</b>
Adam POSZEWIECKI - Marta POSZEWIECKA.....	244
<b>ROZSAH SISTAČNÉHO OPRÄVNEŇIA STAROSTU OBCE.....</b>	<b>253</b>
Ladislav DUDOR - Janka HAŠANOVÄ - Petra ANDOROVÄ .....	253
<b>VZŤÄH DEMOKRACIE A ODBORNOSTI V OBECNEJ SAMOSPRÄVE Z POHEÄDU STAROSTOV OBCÍ .....</b>	<b>263</b>
Igor PALÜŠ – Mária HENCOVSKÄ.....	263
<b>MANDÄT POSLANCOV OBECNÉHO ZÄSTUPITELSTVA.....</b>	<b>271</b>
Lukáš OLEXA.....	271

<b>PRÁVNE NÁSTROJE ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY NA PREDCHÁDZANIE POVODŇOVÝCH SITUÁCIÍ .....</b>	<b>281</b>
Rastislav KRÁL .....	281
<b>ADMINISTRATÍVNOPRÁVNA ZODPOVEDNOSŤ PODĽA DAŇOVÉHO PORIADKU .....</b>	<b>291</b>
Matúš FILO .....	291
<b>ZÁSADA NEFORMÁLNOSTI PRI SPRÁVE DANÍ .....</b>	<b>299</b>
Martin VERNARSKÝ.....	299
<b>ZODPOVEDNOSŤ ZA SPRÁVNE DELIKTY A POŽIADAVKY ODPORÚČANIA VÝBORU MINISTROV RADY EURÓPY C. (91) 1 O SPRÁVNÝCH SANKCIÁCH. 308</b>	<b>308</b>
Michal MASLEN .....	308
<b>K NIEKTORÝM PRIESTUPKOM PODĽA ZÁKONA O POBYTE CUDZINCOV</b>	<b>324</b>
Nataša HRNČÁROVÁ.....	324
<b>SPRÁVNE DAŇOVÉ DELIKTY – PROBLÉMY APLIKAČNEJ PRAXE .....</b>	<b>334</b>
Lubica MASÁROVÁ .....	334
<b>POROVNANIE PRAVIDIEL UKLADANIA SANKCII PODĽA ZÁKONA Č. 8/2009 Z. Z. O CESTNEJ PREMÁVKE A O ZMENE A DOPLNENÍ NIEKTORÝCH ZÁKONOV A ZÁKONA SNR Č. 372/1990 ZB. O PRIESTUPKOCH - ÚVAHY DE LEGE FERENDA .....</b>	<b>342</b>
Marián ŠEVČÍK.....	342
<b>PRÁVO NA INFORMÁCIE A OBMEDZENIA PRÍSTUPU.....</b>	<b>349</b>
Michal JESENKO .....	349
<b>K PROBLEMATICE NESLOŽENÝCH KAUCÍ U ÚOHS.....</b>	<b>357</b>
Petr KOLMAN.....	357
<b>THE EUROPEAN MANAGEMENT PLAN 2013 STRATEGY OF HUMAN RESOURCES SELECTION IN RELATION TO THE SELF-GOVERNMENT PERSONNEL ON THE EXAMPLE OF THE LEGAL SOLUTIONS IN POLAND AND SLOVAKIA.....</b>	<b>362</b>
Magdalena SITEK.....	362
<b>SYSTÉM PRAMEŇOV PRÁVA EURÓPSKEJ ÚNIE UPRAVUJÚCE OBLASŤ CIVILNEJ OCHRANY.....</b>	<b>371</b>
Jozef BALGA - Eva KEMÉŇOVÁ .....	371
<b>PRÁVNE ASPEKTY MIGRAČNEJ POLITIKY V EURÓPSKEJ ÚNII.....</b>	<b>382</b>
Alena KRUNKOVÁ .....	382

<b>AKTUÁLNE OTÁZKY EVIDENCIE CIRKEVNÝCH PRÁVNICKÝCH OSÔB V ŠTÁTNEJ SPRÁVE .....</b>	<b>389</b>
Róbert GYURI .....	389
<b>NEOPRÁVNENÝ NADMERNÝ ODPOČET DANE A JEHO TRESTNOPRÁVNA KVALIFIKÁCIA .....</b>	<b>397</b>
Martina KANTOROVÁ .....	397
<b>ÚLOHA A ZODPOVEDNOSŤ ŠTÁTU V KONTEXTE SÚČASNÉHO PRÁVNEHO PROSTREDIA V PRACOVNOPRÁVNEJ A SOCIÁLNOPRÁVNEJ OBLASTI</b>	<b>403</b>
Vladimíra ŽOFČINOVÁ .....	403
<b>ETICKÉ KODEXY PRO VEŘEJNOU SPRÁVU V ČESKÉ REPUBLICCE .....</b>	<b>412</b>
Jiří SEDLÁČEK .....	412
<b>MÍSTNÍ AKČNÍ SKUPINA JAKO JEDNA Z MOŽNOSTÍ PODPORY ROZVOJE OBCÍ V MORAVSKOSLEZSKÉM KRAJI .....</b>	<b>420</b>
Lucie KAMRÁDOVÁ .....	420
<b>ANALYTICKÝ POHLED NA KOMUNIKAČNÚ POLITIKU SAMOSPRÁVY NA SEVEROVÝCHODE SLOVENSKA .....</b>	<b>429</b>
Martina FERENCOVÁ .....	429
<b>EXKLUDOVANÉ RÓMSKE KOMUNITY A ROLA ÚZEMNEJ OBECNEJ SAMOSPRÁVY V PROCESOH ICH INTEGRÁCIE DO SPOLOČNOSTI .....</b>	<b>437</b>
Vladimír PAUKOVIČ .....	437
<b>KOMUNITNÉ CENTRÁ A ICH ÚLOHA V KOMUNITNOM ROZVOJI NA ÚROVNI MESTA .....</b>	<b>448</b>
Veronika STŘELCOVÁ .....	448
<b>ZÁMER (NE)DODRŽIAVAŤ DAŇOVÉ PREDPISY .....</b>	<b>458</b>
Iveta JELEŇOVÁ .....	458
<b>PRACOVNÁ SPOKOJNOSŤ A VÝKON ZAMESTNANCOV VEREJNEJ SPRÁVY</b>	<b>465</b>
Vladimír MOLČAN .....	465
<b>PREČO SA UČITELIA ODBORNÝCH PREDMETOV CHCÚ VZDELÁVAŤ?</b>	<b>472</b>
Helena HARAUSOVÁ .....	472
<b>MAINSTREAMING STÁRNUTÍ A JEHO IMPLEMENTACE DO VEŘEJNÉ SPRÁVY NA PŘÍKLADU STATUTÁRNÍHO MĚSTA PARDUBICE .....</b>	<b>480</b>
Ivana LIEDERMANOVÁ .....	480
<b>ZMYSLEL ŽIVOTA SENIOROV ŽIJÚCICH V INŠTITUCIONALIZOVANÝCH ZARIADENIACH .....</b>	<b>488</b>
Elena PAVLUVČÍKOVÁ - Tatjana BŮGELOVÁ-DUBAYOVÁ .....	488

<b>ŽIVOT SENIOROV DOMA A V DOME DÔCHODCOV.....</b>	<b>496</b>
Tatjana BÚGELOVÁ-DUBAYOVÁ - Zuzana MACHATOVÁ, Elena PAVLUVČÍKOVÁ .....	496
<b>MOŽNOSTI VEREJNEJ SPRÁVY PRI RIEŠENÍ FINANČNEJ NE-GRAMOTNOSTI SENIOROV.....</b>	<b>505</b>
Gabriela KRAVČÁKOVÁ.....	505
<b>VÄZBA SPÔSOBU FINANCOVANIA VYSOKÝCH ŠKÔL A KVALITY VZDELÁVANIA.....</b>	<b>516</b>
Erika BARTALOSOVÁ.....	516
<b>VPLYV PRENOSU VÝKONU VEREJNÝCH ÚLOH NA ICH ORGANIZAČNÉ A FINANČNÉ ZABEZPEČENIE V PODMIENKACH MIESTNYCH SAMOSPRÁV.....</b>	<b>527</b>
Anna BELAJOVÁ – Silvia TEŠINSKÁ – Ivana KOVÁCSOVÁ .....	527
<b>VYBRANÉ ASPEKTY VEREJNÝCH VÝDAVKOV V EKONOMIKE SR.....</b>	<b>538</b>
Viktória BOBÁKOVÁ.....	538
<b>POLICY OF SELF-GOVERNMENT ADMINISTRATION TOWARDS PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP WITHIN THE FRAMEWORK OF PURSUING INVESTMENT PROJECTS IN THE PERIOD OF INDEBTEDNESS OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT UNITS .....</b>	<b>547</b>
Wieslaw BREŇSKI.....	547
<b>ZDROJE FINANCOVANIA PRE INOVAČNÉ RIEŠENIE MIEST A OBCÍ .....</b>	<b>560</b>
Katarína ČULKOVÁ – Katarína TEPLICKÁ – Katarína TAKÁČOVÁ .....	560
<b>VÝZNAM PRIAMYCH ZAHRANIČNÝCH INVESTÍCIÍ V ROZVOJI REGIÓNOV SLOVENSKEJ REPUBLIKY .....</b>	<b>565</b>
Zuzana HRABOVSKÁ .....	565
<b>EKONOMICKÉ ASPEKTY REGIONÁLNEHO ROZVOJA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE.....</b>	<b>577</b>
Janka JELEMENSKÁ.....	577
<b>VPLYV REFORMY VEREJNEJ SPRÁVY NA HOSPODÁRENIE OBCÍ DO 2000 OBYVATEĽOV.....</b>	<b>586</b>
Jozef KRŇÁČ .....	586
<b>ODPISOVANIE DLHODOBÉHO MAJETKU PODĽA MEDZINÁRODNÝCH ÚČTOVNÝCH ŠTANDARDOV IAS/IFRS .....</b>	<b>597</b>
Eva MANOVÁ.....	597
<b>VYBRANÉ ASPEKTY MEDZIOBECNEJ SPOLUPRÁCE - DOMÁCE A ZAHRANIČNÉ SKÚSENOSTI.....</b>	<b>604</b>
Zuzana NEUPAUEROVÁ .....	604



<b>VÝVOJ PRÍJMOV REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU.....</b>	<b>617</b>
Anna PETRUŠKOVÁ.....	617
<b>SKÚSENOSTI A PRÍNOS AKTÍVNEJ CEZHRANIČNEJ SPOLUPRÁCE V KOŠICKOM SAMOSPRÁVNOM KRAJI (SO ZRETEĽOM NA PODPORU SPOLUPRÁCE INŠTITÚCIÍ A NA PRÍKLADE PROJEKTU REGSOM – EVALUAČNÁ ŠTÚDIA) .....</b>	<b>626</b>
Zlatica SÁPOSOVÁ – Mária ĎURKOVSKÁ .....	626
<b>NIEKTORÉ CHARAKTERISTIKY WEBOVÝCH SÍDEL V REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVE .....</b>	<b>636</b>
Peter SCHMIDT – Veronika HORNIÁKOVÁ .....	636
<b>PRIESTOROVÉ ASPEKTY ČERPANIA FONDŮ EÚ V RÁMCI POLITIKY SÚDRŽNOSTI NA SLOVENSKU .....</b>	<b>650</b>
Eva VÝROSTOVÁ .....	650
<b>KOMPARÁCIA ROZPOČTOVÉHO URČENIA DANÍ V SR A ČR .....</b>	<b>660</b>
Viera ZORIČÁKOVÁ.....	660
<b>VYUŽITIE SIEŤOVEJ ANALÝZY PRI SKÚMANÍ KOMPLEXNÝCH VZŤAHOV MAKROEKONOMICKÝCH INDIKÁTOROV A PRÍJMOVÝCH ZLOŽIEK ŠTÁTNEHO ROZPOČTU SR .....</b>	<b>670</b>
Radovan DRÁB – Lucia MIHÓKOVÁ .....	670
<b>VYUŽÍVANIE INFORMAČNÝCH TECHNOLOGIÍ V OBLASTI VEREJNEJ SPRÁVY .....</b>	<b>678</b>
Patrik GABURA .....	678
<b>ANALÝZA VÝKONNOSTI V SAMOSPRÁVE NA ZÁKLADE SOFTVÉROVEJ PODPORY BSC DESIGNER PRO.....</b>	<b>685</b>
Michal GRELL – Gabriela BARTÁKOVÁ .....	685
<b>INFORMAČNÉ ZABEZPEČENIE ORGÁNOV SAMOSPRÁVY RUSKEJ FEDERÁCIE .....</b>	<b>694</b>
Jaroslav KULTAN – Vladimír ZUEV .....	694
<b>KOMPARÁCIA VYBRANÝCH E-SLUŽIEB NA SLOVENSKU S ĎALŠÍMI KRAJINAMI EÚ .....</b>	<b>707</b>
Eva MIHALIKOVÁ.....	707
<b>PROCESNÉ RIADENIE V ORGANIZÁCIÁCH VEREJNEJ SPRÁVY .....</b>	<b>714</b>
Anna ČEPELOVÁ .....	714
<b>MOŽNOSTI VZDELÁVANIA PRE PREDSTAVITEĽOV MIESTNEJ SAMOSPRÁVY V PODMIENKACH SR .....</b>	<b>722</b>
Ivana GECÍKOVÁ – Viera PAPCUNOVÁ .....	722

<b>PRÍSTUPY HODNOTENIA SPOKOJNOSTI POUŽÍVATEĽOV SLUŽIEB VEREJNEJ SPRÁVY .....</b>	<b>733</b>
Adela KLEPÁKOVÁ .....	733
<b>HYBRIDNÉ ORGANIZÁCIE A POSKYTOVANIE VEREJNÝCH SLUŽIEB...742</b>	
Jozef KOTULÁK .....	742
<b>ROZHODOVACIE PROCESY VO VEREJNEJ SPRÁVE V KONTEXTE INOVATÍVNYCH FORIEM ROZPOČTOVANIA .....</b>	<b>747</b>
Erika NEUBAUEROVÁ – Alena ZUBALOVÁ.....	747
<b>OBEČ - KOMPONENT ZNALOSTNEJ EKONOMIKY.....</b>	<b>757</b>
Slavka SEDLÁKOVÁ – Zlata VALOVSKÁ.....	757
<b>MOŽNOSTI MANAŽMENTU VÝKONNOSTI V MIESTNEJ SAMOSPRÁVE</b>	<b>767</b>
Juraj TEJ – Peter KOČKIN .....	767

## **PREDSLOV**

Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach zorganizovala pri príležitosti 15. výročia svojho založenia 8. medzinárodnú vedeckú konferenciu „Teória a prax verejnej správy“. Cieľom medzinárodnej vedeckej konferencie bolo prezentovať výsledky vedeckovýskumnej činnosti z oblasti modernej teórie a praxe verejnej správy. O konferenciu bol vysoký záujem, čoho dôkazom je aj tento dvojdielny zborník vedeckých príspevkov. Príspevky sú v zborníku zoradené podľa odborného zamerania do štyroch častí: Politické a politologické kontexty verejnej správy, Sociálno-psychologické a organizačné dimenzie fungovania verejnej správy, Teoreticko-právne východiská verejnej správy a prax, Ekonomické aspekty územnej samosprávy.

Bohato štruktúrované zameranie konferencie, jej ciele i sprievodný program, umožňujúci neformálne stretnutia – to všetko tvorilo podstatné znaky dlhoročnej tradície. Verím, že príspevky zaradené do zborníka ocenia kolegovia na fakultách a katedrách verejnej správy, právnických i ekonomických fakultách. Veríme, že obsah príspevkov bude čitateľov inšpirovať k činom, ktoré povedú k pozitívnym zmenám v praxi verejnej správy, vo vysokoškolskom vzdelávaní, ale aj vo vede samotnej.

Košice, október 2013

Redakčná rada

**POLITICKÉ A POLITOLOGICKÉ KONTEXTY  
VEREJNEJ SPRÁVY**

## UNIVERZÁLNE TEÓRIE VEREJNEJ SPRÁVY

Mária ADAMCOVÁ

### Abstract

*This article opens to the professional public address important issues related to the recognition public administration as a discipline and its inclusion in the social sciences. On the one hand, what is the role of government in the process of dynamic development of the society and what the science is able to describe just what it is, while adding only a socio-scientific descriptions of some processes in the public administration, or seeks to ensure that the amount of knowledge gained generalizing statements about any regularities and patterns of their course on the other hand. It is therefore important that the public administration as a scientific discipline fulfill explanatory function, which is associated with the formation of specific as well as universal theories. In our view, universal theories are theory of decentralization, local government theory and decision theory of government. They assist the public administration to be headed by discipline. Universalism of theories ensures their use in various models of public administration but also at different levels horizontal and vertical of society.*

**Keywords:** *public administration, social science, universal theory, theory of decentralization, lokal government theory, decizion theory of government*

### 1 TEÓRIA DECENTRALIZÁCIE

Teória decentralizácie sa v súčasných podmienkach etablovania verejnej správy ako samostatnej vednej disciplíny považuje za jednu zo základných univerzálnych teórií. V danej situácii je táto teória v dvojjedinom vzťahu: na jednej strane abstrahovanie poznatkov z fungovania jednotlivých inštitúcií verejnej správy prispievajú k jej formovaniu, na druhej strane objasňovanie vnútorných všeobecných hodnotových atribútov decentralizácie rozširuje možnosti jej uplatnenia v spoločenskej praxi.

V princípe možno konštatovať, že pri tvorbe teórie decentralizácie predstavujú jej všeobecné hodnotové atribúty skutočnosti, ktoré vedú ku kultivovaniu človeka a k upevňovaniu jeho statusu ako uvedomelého subjektu spoločnosti, k utváraniu občianskej spoločnosti, v ktorej všetky nevyhnutné nástroje štátneho riadenia sú jednak optimalizované na vhodnú mieru a najmä v konečnom dôsledku podriadené princípu zvrchovanosti občanov. Formou decentralizácie správy verejných vecí, ktorá je priamym dôsledkom uplatnenia teórie v praxi sa rozsiahlym spôsobom demokratizuje

riadenie spoločnosti a zabezpečujú sa demokratické formy vlády a fungovanie právneho štátu. Preto je žiaduce venovať náležitú pozornosť tejto teórii jej zdôvodneniu a analýze.

Teória decentralizácie v širšom ponímaní predstavuje viac ako len samotnú administratívnu reformu a je jej nadradená. V danom prípade teória decentralizácie predstavuje jednu zo základných podmienok prestavby štátnej správy, ústavných dohôd a sociálnych podmienok. Je spojená s tvorbou koncepcie verejnej správy a formovaním kvalitatívne nových spoločenských vzťahov. Okrem toho teória decentralizácie sa stala súčasťou všeobecnej transformácie a modernizácie riadenia. Vyzdvihuje sa predovšetkým jej úzke prepojenie na rast flexibility, inovatívnosti a dôraznejší rešpekt voči občanovi v čase rastúcej komplexnosti rozhodovacích problémov.

Teória decentralizácie v užšom slova zmysle je najčastejšie spojovaná s presunom právomoci a kompetencii na orgány samosprávy pričom sa veľmi často používajú tieto argumenty, že decentralizácia:

1.skracuje komunikačné cesty, znamená zmenšenie reťazca príkazov, zmiernuje tlak na centrum, kde prílišný rozsah rutinnej práce môže znamenať preťaženie a zrušenie komunikačných kanálov v situácií, kedy miestna úroveň čaká na direktívy a smernice. Systém jednoducho funguje lepšie ak pracovníci na miestnej úrovni majú právo prijímať vlastné rozhodnutia.

2.orgány na miestnej úrovni sú schopnejšie pri riešení miestnych problémov vzhľadom k tomu, že dobre poznajú miestne podmienky a musia prejaviť väčšiu zodpovednosť za rozhodnutia. Miestni občania sa bližšie identifikujú s problémami a ich dôsledkami, s výsledkami svojej práce a vzhľadom k tomu, že nesprávne riešenie alebo zlyhanie znamená pre nich priamu osobnú stratu, stratu osobnej prestíže je pravdepodobné, že budú senzitívnejší k miestnym špecifikám.

3.skracuje sa vzdialenosť medzi rozhodovacím centrom a občanmi, medzi vládou a jej podriadenými, medzi úradníkmi a ich zákazníkmi a formuje sa iný vzťah k verejnému majetku.

4.vytvára sa priestor a podmienky pre formovanie a rozvoj lokálnej elity a posilňovanie lokálnej demokracie.

Motívy a ciele decentralizácie podľa tejto teórie môžu byť rôzne. Často sa zdôrazňujú kombinácia zlepšenia kvality poskytovania služieb a demokratizácia. Bennett. R. J .rozlišuje tieto základné podoby decentralizácie:

-medzivládna decentralizácia /medzi centrálnou a miestnou úrovňou/,  
-decentralizácia z vlád na trh a nevládne organizácie /transfer mimo štátneho a municipálneho sektora/.

Spomínané podoby decentralizácie v rámci teórie decentralizácie zaraďujeme do systému priestorovej decentralizácie. Okrem tejto R. J. Bennett. prezentuje aj nepriestorovú decentralizáciu v rámci organizácie.

V teórii decentralizácie sa používa aj ďalšia klasifikácia decentralizácie a to:

-manažérska decentralizácia, ktorá je zameraná na presun výkonných kompetencií smerom dole hierarchiou organizácie, medzi úrovňami manažérov, exekutívy alebo byrokracie.

-politická decentralizácia, ktorá sa týka presunu právomoci a kompetencií zo štátnej správy na volené orgány samosprávy.

-fiskálna decentralizácia, ktorá je predmetom ekonomických vedných odborov

Využívanie a argumentácia potreby manažérskej či politickej decentralizácie má rôzne príčiny, ale i dôsledky. V niektorých vyspelých demokratických krajinách dominuje manažérsky rozmer decentralizácie s dôrazom na efektívnejšie poskytovanie služieb. V našich podmienkach je však oveľa významnejšia politická dimenzia decentralizácie t. zn. posilňovanie miestnej demokracie. Pokles participácie na procesoch miestnej samosprávy, pokles účasti vo voľbách do samosprávnych orgánov je vážnym ohrozením fungovania lokálnej demokracie / legitimacy miestnych orgánov/. Politická decentralizácia umožňuje prehĺbenie najmä participačných foriem demokracie a odbúrava jej redukcionistické chápanie.

Tieto dve formy decentralizácie nemusia prebiehať a pôsobiť spoločne. Na zvýšenie efektívnosti, zlepšenie dostupnosti a kvality poskytovania služieb nie je vždy nutné, aby prebehla aj politická decentralizácia. Podobne politická decentralizácia sa vôbec nemusí spájať s decentralizáciou manažérskou. Samozrejme, obidve formy môžu existovať súčasne, dokonca aj s určitou formou vzájomného prepojenia či ovplyvňovania.

Do teórie decentralizácie môžeme zaradiť aj problematiku analýzy rizík spojených s decentralizáciou v ktorejkoľvek jej podobe a forme. Aj napriek tomu prednosti teórie decentralizácie spočívajú v tom, že táto teória predpokladá:

-dôsledný výber právomoci a kompetencií, ktoré majú byť prenesené z centrálnej na miestnu úroveň a ich odsúhlasenie vopred.

-každá nová aktivita na miestnej úrovni musí byť spravodlivo financovaná a rovnomerne zabezpečovaná tak, aby to nevedlo k jej realizácii pod úroveň odsúhlaseného minimálneho štandardu.

-ústredná zložka si musí ponechať určité práva, ktoré jej umožnia monitorovať, hodnotiť fungovanie miestnej úrovne.

-miestna verejná správa musí mať právo usporiadať si svoje vzťahy tak, ako považuje za vhodné, právo spoločného výkonu určitých aktivít, právo kooperácie ako aj právo zverejniť akýkoľvek nezákonný vplyv.

-verejnosť musí mať právo voľne sa pohybovať, právo zastávať ľubovoľnú verejnú funkciu.

Teória decentralizácie je spojená s demokratickým procesom, ktorý:

1.Podporuje slobodu vo forme individuálneho a kolektívneho sebaurčenia, dovoľuje a podporuje širokú škálu ďalších a konkrétnejších slobôd, ktoré sú vlastné demokratickému procesu.

2.Demokratický proces podporuje rozvoj človeka nielen v schopnosti vykonávať sebaurčenie, morálnu autonómiu a zodpovednosť za vlastnú voľbu. Demokratický

proces /aj keď je nedokonalý/ je najlepším spôsobom, ktorým ľudia môžu chrániť a podporovať svoje záujmy a dobro, ktoré zdieľajú s ostatnými.

Avšak demokratický proces neexistuje a nemôže existovať ako odhmotnený subjekt, izolovaný od svojich historických podmienok. Jeho možnosti a hranice veľmi závisia na existujúcich a vznikajúcich štruktúrach. Preto aj využívanie teórie decentralizácie a skúsenosti s ňou sú týmto poznačené.

## 2 TEÓRIA SAMOSPRÁVY

Druhou teóriou, ktorá je predmetom úvah a zaraďuje sa medzi univerzálne teórie je teória samosprávy. Táto teória nie je ešte vždy dostatočne ujasnená a to aj napriek odborným prácam, ktoré sa ňou zaoberali a zaoberajú ako i napriek novým podnetom z praxe, ktoré si takisto vyžadujú nové pohľady na tento fenomén. Dôkazom toho sú odlišné názory na platnosť univerzálnosti samosprávy. Dokonca sa objavujú aj pólové názory v podobe konzekvenčného vylúčovania samosprávy hlavne z podnikovej sféry. Preto je potrebné v odbornej vedeckej práci systematicky sústreďovať a overovať poznatky dokazujúce opodstatnenosť samosprávy ako univerzálneho systému spoločenskej správy, ktorý v prvom rade obmedzuje etatizmus.

Dôležitým sa stáva poukazovanie na praktické opatrenia, ktorými sa účelne a správne zužujú nadbytočné zásahy štátu do riadenia vecí verejných.

Pri skúmaní tohto globálneho procesu je žiaduce zohľadňovať časovú synchronizáciu a vyváženosť. Ignorácia týchto daností sa javí ako riskantná cesta, ktorá otvára nebezpečenstvo nedemokratických postupov a vedie k anarchistickým tendenciám, alebo k vzniku nových foriem totality.

Teória samosprávy v súčasnosti absorbuje aktuálne poznatky z praktického fungovania samosprávnych inštitúcií vo všetkých jej formách. K rozvoju tejto teórie zároveň prispievajú aj univerzálne atribúty samosprávy spojené so samosprávnou demokraciou a jej posilňovaním. K týmto atribútom môžeme zaradiť:

- 1.status občana ako uvedomelého subjektu
- 2.fungovanie občianskej spoločnosti
- 3.zvrchovanosť občana všeobecne
- 4.demokratické formy riadenia na základe samoorganizácie a samoriadenia.

Všetky tieto univerzálne atribúty samosprávy sú v rozličnom pomere, avšak vždy prítomné v jednotlivých formách samosprávy. Preto teória samosprávy musí venovať pozornosť ich analýze, zdôvodňovať ich funkcie a význam v tej ktorej forme. Z vedeckej analýzy vyplynie záver o optimálnom smerovaní samosprávneho riadenia ako celku ale i jeho jednotlivých súčasti.

Naznačenú problematiku je možné posudzovať z rôznych uhlov pohľadov. Predmetom našej pozornosti bude iba vzťah samosprávy a demokracie. Samospráva vo vzťahu k demokracii je nepochybne viac ako účasť na správe štátu, viac ako forma zastupiteľskej demokracie a súčasne menej ako priame rozhodovanie v priamej demokracii. Okrem spomínanej dispozície samosprávy je ďalšie pozitívum samosprávnych foriem v tom, že sa v nich spájajú kladné prvky zastupiteľskej a priamej



demokracie. Zo zastupiteľskej demokracie si samospráva berie slobodnú a demokratickú tvorbu samosprávnych orgánov a podľa priamej demokracie týmto orgánom pripisuje podstatné originálne rozhodovacie právomoci.

Postoje, názory, prejavy či činnosti sú späté s predpokladmi občana konať samosprávne, čo sa ťažko môže sformovať v nedemokratickom systéme. Preto bez demokratického prostredia v širokom slova zmysle je existencia plnohodnotnej samosprávy ťažko predstaviteľná.

Demokraciu vo vzťahu k samosprávou je potrebné považovať za faktor primárny a určujúci, hoci na druhej strane nemožno poprieť pozitívny vplyv samosprávy na rozvoj demokracie a nemožno odmietnuť predstavu, že samospráva sa v budúcnosti stane prevažujúcim prejavom demokracie.

Teória samosprávy teda potvrdzuje, že medzi formami demokratického riadenia spoločnosti a samosprávnymi formami existujú na jednej strane veľmi pevné styčné body ale na druhej strane aj rozdiely, ktoré je potrebné v plnej miere rešpektovať. Rozvoj demokratických foriem riadenia modernej spoločnosti nevyklučuje, ale naopak predpokladá rozvoj samosprávnych prvkov riadenia. Častou interpretáciou samosprávy je, že samospráva akoby vyvolávala sama o sebe totálny záujem všetkých občanov o samospravovanie sa, a to v naj rozličnejších formách. Pri formovaní teórie samosprávy je potrebné takéto nepodložené predstavy brať s rezervou. Reálnemu stavu zodpovedá, že len časť občanov spoločnosti sa chce zapájať do samosprávnych aktivít. Pri objasňovaní idey samosprávy ako prirodzeného prostredia netreba opustiť hranice reálneho prostredia v ktorom sa ukáže do akej miery sa bude dať, aby samospráva iniciovala záujem čoraz väčšieho množstva občanov o samosprávnu činnosť. R.A. Dahl spája teóriu samosprávy s právom na samosprávu ako s univerzálnym morálnym právom, ktoré možno presadzovať súdne. Toto univerzálne právo sa totiž premieňa do súboru morálnych a zákonných práv, z ktorých mnohé sú zvláštne a právne vynútiteľné ako napr. právo slobody prejavu. Teória samosprávy je u R.A. Dahla ďalej posilnená právom na zahrnutie ako plnoprávneho občana spoločnosti, zapojeného do kolektívneho rozhodovania, ktorému občan podlieha. Ako plnoprávny občan musí mať právo na rovnosť pri hlasovaní a rovnako možnosť skutočnej účasti v procese rozhodovania, informované pochopenie vlastných záujmov a výkonu konečnej kontroly nad záväzným konečným rozhodnutím spolu s ostatnými občanmi. V stabilných demokraciách sa ochrana všetkých práv stala základným prvkom politickej kultúry, pretože bez tejto podpory by sa zrejme demokracia ťažko udržiavala a to i napriek tomu, že vo fungujúcom demokratickom systéme, podporovanom demokratickou politickou kultúrou sa z času na čas objaví zlyhanie. Príčiny môžeme hľadať v tom, že právo na samosprávu je zároveň dôležitým druhom distributívnej spravodlivosti. Pomáha totiž určiť rozdelenie základných zdrojov moci a autority, a taktiež ovplyvňuje rozdelenie všetkých ostatných základných zdrojov. Teória samosprávy sa z tohto pohľadu javí ako teória veľmi zložitá, mnohodoménová a žiaduca okrem iného aj z potreby empirickej úrovne.

Obidve teórie, teória decentralizácie aj teória samosprávy sa vzájomne dopĺňajú. Decentralizácia ako znak participatívnej samosprávnej demokracie umožňuje, aby sa na rôznych úrovniach, v rozličných formách, v rôznej intenzite a na základe rozmanitej motivácie zúčastňoval na riadení spoločnosti a na tvorbe optimálnych riešení široký okruh občanov. Nový typ demokratického usporiadania spoločenských vzťahov si preto vyžaduje aj nové teoretické postupy. Ukazuje sa, že bez dôsledného rozvoja týchto dvoch kľúčových teórií to nebude možné.

### 3 TEÓRIA ROZHODOVANIA

Jednou z charakteristických definícií politiky (aj keď nie vyčerpávajúcou) je, že politika sa skladá z kolektivizovaných rozhodnutí. Preto na makroúrovni možno hovoriť o tom, že politika sa v konečnom dôsledku skladá z rozhodnutí (uzákonených rozhodnutí), ktoré sú vyňaté z kompetencie každého jednotlivca a robí ich niekto za niekoho iného. Toto však neznamená, že kolektivizované rozhodnutie je rozhodnutím v mene tých, ktorých sa týka, pretože to môže byť tak, ale aj nemusí. Tí čo rozhodujú, rozhodujú za všetkých a to v tom zmysle, že ich rozhodnutie má dopad na všetkých.

Vysvetlenie a charakteristika kolektivizovaných rozhodnutí v odbornej, ale aj populárno-vedeckej literatúre absentuje. Kolektivizované rozhodnutia sú druhom rozhodnutí, ktoré sa od ostatných veľmi odlišujú. Vzťahujú sa a opierajú o kolektivitu bez ohľadu nato či sa prijímajú jednou osobou (minister, premiér, starosta atď.) niekoľkými alebo mnohými osobami. Určujúcim kritériom nie je teda kto rozhoduje, ale obsah a rozsah rozhodnutia, pretože ktokoľvek rozhoduje, rozhoduje za všetkých, špecifikom a dôležitým sa stáva samotný proces kolektivizácie. Podľa G. Sartoriho „všetky rozhodnutia politického charakteru sú rozhodnutia kolektivizované“. Kolektivizované rozhodnutia majú politický charakter preto, že sú:

- 1.suverénne – môžu sa realizovať podľa rôznych pravidiel a dokonca môže prevládať akékoľvek pravidlo
- 2.bez úniku- majú dopad na každého pretože siahajú po hranice, ktoré určuje občianstvo
- 3.sankcionovateľné- to zn., že sú podporované legálnym monopolom sily.( Sartori, 1993, s.216)

Politika sa skladá z takýchto kolektivizovaných rozhodnutí, ktoré sú univerzálne a zároveň sú veľmi dôležité pre realizáciu verejných záujmov každého a všetkých. Verejná politika a verejná správa sú sekvenciou takto ponímanej politiky aj keď ona sama konkrétne prijíma špecifické rozhodnutia a dohliada na to, aká je ich účinnosť a ako sú aplikované. Čím sú zároveň spojené s procesom vládnutia. Vládnutie pozostáva z rozhodovania a nie z nerozhodovania, inými slovami nerozhodnutia (prekážky alebo zablokovanie) celkom určite spomaľujú, alebo dokonca znemožňujú rozhodovanie.

Rozhodovanie je teda cieľavedomá činnosť subjektu s možnosťou výberu medzi alternatívami na základe určitých kritérií s vedomím, že jeho následné konanie sa bude riadiť výsledkom výberu (výsledkom kolektivizácie) Indikátorom rozhodovania

v politike je identifikácia politických potrieb, ktoré podľa R. Bendixa a L.M. Lipseta členíme na racionálne a iracionálne, reálne a ideálne, pravdivé a falošné, intelektuálne a neintelektuálne, ako i politických záujmov, ktoré chápeme v dvoch rovinách: po prvé je to záujem sociálnych subjektov na účasti pri realizácii moci štátom, v druhej rovine je to politický záujem ako chcenie sociálnych skupín na presadenie vlastných záujmov prostredníctvom účasti na politickej moci.

Súčasťou teórie rozhodovania sú aj jednotlivé logické kroky realizované pri rozhodovaní, ktoré by sme mohli nazvať fázami rozhodovania a tie by mohli byť nasledovné:

1. definovanie problému
2. analýza stavu ekonomickej a sociálno-politickej skutočnosti
3. zámery a rozhodovacie alternatívy
4. výber kritérií rozhodovania
5. vplyv bariér, rizika a istoty
6. výber najlepšej alternatívy ( politická akceptovateľnosť)

Každá fáza má svoj význam, niektoré sú však obzvlášť dôležité, pretože ich zanedbanie vedie k neúspechom v rozhodovaní. Bežnou chybou je, že sa nevenuje dostatok času porozumeniu podstate a príčinám problému, alebo že sa nedefinuje skutočný problém ale jeho symptómy. Porozumenie problému je totiž súčasťou jeho riešenia a je súčasťou rozhodnutia.

Teória rozhodovania sa zaoberá aj podmienkami rozhodovania. K. A. Mollnau upozorňuje na tieto podmienky, ktoré ovplyvňujú rozhodovanie:

1. makrospoločenské podmienky
2. podmienky spojené s činnosťou politických orgánov
3. mikrospoločenské podmienky
4. osobnostné predpoklady.

Oveľa dôležitejšou súčasťou teórie rozhodovania sa javia faktory, ktoré by sa dali rozdeliť do dvoch veľkých skupín externé a interné. Podľa nášho poznania do skupiny externých faktorov, ktoré najviac vplyvajú na tvorbu rozhodnutia by sme mohli zaradiť:

1. celoštátna stratégia
2. legislatíva
3. záujmové a nátlakové skupiny
4. regionálni partneri
5. komunálni partneri
6. podnikateľská sféra
7. náhodné faktory

Do skupiny interných faktorov:

1. del'ba práce
2. profesionalita
3. výkonnosť
4. motivácia ( motivačné faktory)

5. etické normy a pravidlá

6. osobnostné danosti

Súbor nami navrhnutých faktorov nie je úplný a je otvorený, domnievame sa, že určitým silným faktorom rozhodovania je interná a externá kontrola a podoba celého kontrolného mechanizmu ako základu spätnej väzby rozhodovania. Všeobecne možno povedať, že dobrý systém rozhodovania je taký, ktorý rešpektuje všeobecne platné dimenzie, ktoré teória rozhodovania vyžaduje. Podľa nášho názoru sú to tieto:

autonómnosť: je garantovaná buď priamo ústavou alebo zákonnými normami, ktoré presne stanovujú priestorové usporiadanie, kompetencie, vzťahy a väzby medzi rozhodovateľmi na jednotlivých úrovniach, pri rozhodovaní zabezpečuje nezávislosť a operatívnosť.

subsidiarita: je určitá výzva na zmenu štátnej intervencie na také spôsoby rozhodovania, ktoré podporujú iniciatívu nižších zložiek a stupňov správy, aby sami rozhodovali o tom čo je v ich právomoci. Aplikácia princípu subsidiarity musí brať do úvahy ďalšie princípy, ktorými sa riadi organizácia a fungovanie štátu, je to hlavne koordinácia vo vzťahoch medzi rôznymi oblasťami verejnej správy a jej subjektov.

demokratickosť: rozhodovacieho procesu je faktorom vyplývajúcim zo samotnej podstaty demokratického politického systému, ktorý charakterizujú tieto kritéria:

efektívna účasť občanov na rozhodovaní

volebná účasť

alternatívne informácie

uplatňovanie kontroly pri nastoľovaní tém určených na prejednávanie

zapojenie všetkých občanov do tvorby rozhodnutí.

Ak zvažujeme možnosť širokého diskurzu vecí verejných občanmi a výhody takéhoto celospoločenského riešenia rozhodovania musíme vziať do úvahy súčasný stav aplikovania inštitútov priamej demokracie a potrieb občanov intenzívnejšie alebo vo väčšej miere prispieť svojou účasťou a spolu s participovaním na ovplyvňovaní rozhodnutia aj ochotu niesť politickú zodpovednosť. Pre ilustráciu uvádzame M. Ruschovu hierarchiu participácie:

- zastávanie politických a verejných funkcií
- snaha o získanie politických a verejných funkcií
- aktívne členstvo v politických stranách alebo v iných politických organizáciách
- účasť na diskusiách, zhromaždeniach politických strán alebo spoločenských organizácií
- záujem o politiku
- účasť vo voľbách ( na referende)

Efektívnosť je objektivizovaným kritériom hodnotenia rozhodovacieho procesu. Vo všeobecnosti ju vyjadrujeme ako pomer output-input. Efektívnosť rozhodovania je založená nielen na dostatku informácii, schopnosti ich spracovania a nájdenie správneho rozhodnutia, ale tiež na jeho rýchlosti, čo samo osebe predpokladá zúženie priestoru pre širokú diskusiu. Nesmieme zabúdať na fakt, že v rozhodovacích procesoch, ktoré sú procesom demokratického charakteru sa prvok

efektívnosti nikdy nesmie stať samoučelným. Efektívnosť je vlastnosť spojená s pôsobením právnych noriem, pričom najobjektívnejším kritériom pre hodnotenie efektivity je naplnenie cieľov.

Racionálnosť a flexibilita: obsahujú prinajmenšom dva aspekty racionality, ekonomický aspekt, ktorý vyžaduje zabezpečenie funkčnosti jednotlivých stupňov rozhodovania, ich organizačných článkov, vysokú operatívnu a optimalizačnú nákladov a sociálny aspekt, ktorý spočíva v orientácii na adresátov rozhodnutí (spotrebiteľ a služby). Ideálny rozhodovací systém by mal vyhovovať nasledujúcim požiadavkám:

1. každý jednotlivec by mal mať rovnakú váhu hlasu
2. rovnaké intenzity by mali mať rovnakú váhu
3. výsledky s pozitívnym i s nulovým súčtom by mali v primeranej vzájomnej rovnováhe
4. vonkajšie riziká by mali byť minimalizované
5. náklady na rozhodovanie by mali byť minimalizované.

Rozhodovanie sa preto môže pokúsiť o splnenie niektorých nami navrhovaných požiadaviek, ale splnenie všetkých sa ukazuje v praxi ako nemožné. Flexibilita zaručuje zmenu zaužívaných spôsobov rozhodovania a naopak podporuje nové tvorivé myšlienky a tam kde je to vhodné zlepšuje zaužívané spôsoby a metódy rozhodovania. Flexibilita zaručuje otvorenosť pripomienkam a novým návrhom, skvalitňuje a aktualizuje rozhodovanie.

Transparentnosť a zrozumiteľnosť: Demokracia aspoň zdanlivo vyžaduje transparentnosť a transparentnosť umožňuje lepšiu kontrolu a tým prispieva k zníženiu vonkajších rizík. Je to aj v takom prípade ak by dokonca transparentnosť zvyšovala náklady na rozhodovanie, tieto náklady by boli oprávnené. Prvok transparentnosti môže významne zlepšiť alebo zhoršiť správanie rozhodovateľov. Transparentnosť napríklad škodí, keď vyvoláva snahu „pôsobiť dobrým dojmom“ na úkor zodpovedného správania sa. Transparentnosť okrem toho môže zväčšovať ale aj vyvolávať konflikty, navyše odstraňovanie transparentnosti je najčastejšie používaným a praktickým spôsobom znižovania napätia. Ak sa prejaví viac transparentnosti, čo sa obvykle vydáva za všeliek, pravdepodobne to spôsobí oveľa viac problémov než vylúči. V rovnakom rozsahu v akom transparentnosť obmedzuje zodpovedné rozhodovanie nabáda k vytváraniu dobrého dojmu a k demagógii, zintenzívňuje konflikty, vedie k rozhodovacej paralýze, či prehrám. Ukazuje sa, že priveľa transparentnosti v príliš mnohých veciach porušuje transparentnosť samu. Rozhodovanie musí byť zároveň v súlade so skutočnými potrebami a možnosťami občanov a teda musí byť široko prístupné a zrozumiteľné práve im.

Kontinuita: rozhodovací kontext je kontinuálny, keď sa s prúdom otázok zaobchádza tak, že sa navzájom spájajú, t.j. keď sa neinterpretujú jednotlivo. Prúd, tok rozhodnutí je nepretržitý a nekonečný. Nikto nerozhoduje v izolácii, ale v konkrétnom prostredí. (spoločenskom, politickom, ekonomickom, sociálnom, kultúrnom atď.)

Kompetentnosť: relevantným aspektom rozhodovania je dodržiavanie kompetentnosti, ktorá je založená na racionálnom systéme delby práce a zodpovednosti v súlade

s osobnostnou a profesionálnou profiláciou rozhodovateľov. Hlavnou podmienkou je nezávislosť práva, ktorej úlohou je oddeliť tvorbu rozhodnutí a schvaľovanie pravidiel rozhodnutí. Požiadavka „ neutrálnej profesionálnej služby “ chránenej pred straníckou kolonizáciou, alebo prehnanými individuálnymi ambíciami je v súlade s legálnosťou alebo existujúcimi teoretickými poznatkami.

Zodpovednosť: spolu s kompetentnosťou je jej predpokladom aj východiskom. Zodpovednosť ako dimenzia v teórii rozhodovania nadobúda rôzne podoby ako: trestnoprávna, občianskoprávna, administratívnoprávna, morálna, politická atď. Občania by mali byť schopnými postarať sa sami o seba v zmysle schopnosti starať sa o svoje záujmy. Mali by byť morálne čo najautonomnejšími, hlavne pri rozhodnutiach závažných pre nich samých ale aj pre iných (napr. v prípade volieb). Mali by jednať zodpovedne v zmysle čo najlepšieho zvažovania následkov a zvažovania svojich a cudzích práv a povinností, uplatňovať sebaurčenie, brať na seba zodpovednosť za dôležité rozhodnutia a voľne sa spolu s ostatnými zapájať do hľadania najlepšieho rozhodnutia. Zodpovednosť má viaceré najvšeobecnejšie, menej všeobecné, ale aj konkrétnejšie či celkom konkrétne súvislosti. To čo platí pre občanov niekoľko násobne platí pre tých, ktorí svojím občanom slúžia a rozhodli sa byť rozhodovateľmi.

Univerzálna teória rozhodovania poskytuje v dostatočnej miere možnosti jej aplikácie v rôznych oblastiach spoločnosti teda aj v oblasti verejnej správy a verejnej politiky. Univerzalizmus zaručuje jej využitie aj na rôznych úrovniach spoločnosti horizontálnej i vertikálnej.

### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] ADAMCOVÁ, M. – KLUS, M. 2006. *Verejná politika*. Zvolen: Bratia Sabovci, s.r.o. 2006.
- [2] BERG-SCHLOSSER, D.- STAMMEN,T. 2002. *Úvod do politickej vedy*. Praha: ISE, 2002.
- [3] BOLFÍKOVÁ, E. 2000. *Sociológia vo verejnej správe*. In: Verejná správa a spoločnosť. roč.1. č.1-2, 2000.
- [4] BUČEK,J. 1998. *Decentralizácia v samospráve veľkých miest na Slovensku po roku 1990*. In: Sociológia, roč. 30. č. 4/ 1998.
- [5] DAHL,R. 1995. *Demokracie a její kritici*. Praha: Victoria Publishing, 1995.
- [6] GAŠPAR, M. 1992.*Moderná verejná správa*. Bratislava: PROCOM, 1992.
- [7] GLASYRIN,V.W., KUDRJAVCEV,V.N., NIKITINSKIJ, V.I., SAMOSCHTSCHENKO, I.S. 1982. *Effektivität der Rechtsnormen, Theorie und Forschungsmethoden*. Berlín: Staatsverlag der Deutschen Demokratischen Republik, 1982.
- [8] HENDRYCH,D. 1992. *Základy správně vědy*. Praha: ALECO, 1992.
- [9] HOLLANDER,P. 1995. *Základy všeobecné státovédy*. Praha: VŠEHRD, 1995.
- [10] KOSORÍN, F. 2003. *Verejná správa*. Bratislava: EKONÓM, 2003.
- [11] KULAŠÍK,P. 2005. *Politológia*. Hlohovec: Efekt Copy, spol.s.r.o., 2005.
- [12] KLIMOVSKÝ, D. 2008. *Základy verejnej správy*. Košice: EQUILIBRIA, s.r.o., 2008.

- [13] MALÍKOVÁ, L. 1999. *Teória a politika reformy verejnej správy*. In: Sociológia, roč. 31, č. 2. 1999.
- [14] MILLS, CH. W. 2004. *Mocenská elita*. Praha: SLON, 2004.
- [15] POMAHAČ, R.-VIDLÁKOVÁ O. 2002. *Veřejná správa*. Praha: C.H.Beck, 2002.
- [16] PRUCHA, P. 1991. *Místní správa vybrané otázky*. Brno: MU, 1991.
- [17] ROŠKO, R. 1994. *Smer modrené občianstvo*. In: Sociológia, roč. 26, č. 4. 1994.
- [18] ROŠKO, R. 2000. *Slovensko na konci tisícročia*. Bratislava: VEDA, 2000.
- [19] RUSCH, M. 1992. *Politics and Society- An Introduction to Political Sociology*. London: Prentice Hall Harvester Wheatsheaf, 1992.
- [20] ŘEHUŘEK, M. 1997. *Právo účasti občanov na správe veci verejných*. Bratislava: Veda, 1997.
- [21] ŘEHUŘEK, M. 1993. *Základy teórie samosprávy*. Bratislava: Veda, 1993.
- [22] SARTORI, G. 1993. *Teória demokracie*. Bratislava: Archa, 1993.
- [23] SCRUTON, R. 1990. *Slovník politického myšlení*. Brno: Atlantic, 1990.
- [24] SKULOVÁ, S. 1998. *Základy správní vědy*. Brno: MU, 1998.
- [25] SRAROSCIAK, J. 1976. *Správa- otázky teórie a praxe*. Praha: Ústav státní správy, 1976.
- [26] ŠKULTÉTY, P. 2001. *Základy verejnej správy*. Banská Bystrica: UMB FPVMV, 2001.
- [27] ŠKULTÉTY, P. 1999. *Základy miestnej správy*. Bratislava: PFUK, 1999.
- [28] WEINBERGER, O. 1995. *Institucionalismus*. Bratislava: Archa, 1995.

doc. PhDr. Mária ADAMCOVÁ, PhD.  
Vysoká škola v Sládkovičove  
Fakulta verejnej politiky a verejnej správy  
maria.adamcova@vssladkovicovo.sk

## THEORETICAL BASIS OF COMPARISON OF MODELS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Vladimír ČECHÁK

### Abstract

*In connection to the process of the public administration reforms which take place in most of the European countries and also in connection to the "European administrative space", the issues of studying and mutually comparing administrative systems of various European countries, especially EU member countries, become more and more topical. They focus not only on purposeful and effective mutual use of experience in administrative systems improvements, but also on improving orientation in the already mentioned "European administrative space". There is nodue attention devoted so far to the systematic study of administrative systems of (other) European countries. Most of the publications which focus on this issue (mostly study books, study materials, or occassional articles) describe it only on a "descriptive" (mostly simplified) level. The cause of this lies in (apart from time and financial demands) significant complexity of the given issue, in terminological complications and in difficulties of getting adequate (essentially necessary) factography and in practically non-existing adequate methodology. Even under the current situation, it would be efficient to pay more attention to the comparative studies of the structure of administrative systems, or to some selected areas of the public administration, for example to personnel systems in the public administration, financing public administration or administration of the public property.*

**Keywords:** *theory of public administration, united and separated model of public administration performance, local self-government, public administration competencies, administrative law, interdisciplinarity, system, subsystem*

### 1 INTRODUCTION

In the last quarter of last century, the process of the public administration reforms was initiated in Europe, then it takes place also in the countries of Central and Eastern Europe, including the Czech Republic, the process runs to these days (in different countries with varying intensity).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Príspevok je spracovaný v rámci projektu IGA VŠFS: Nezávislosť samosprávy v Čechách



The purpose and effect of the reform process was "modernization" (the term in the most general use) of public administration systems. If we want to at least partially specify this term, it would be necessary to mention, in particular, an increase in the efficiency performance of administrative activities, simplification of administrative agendas (which is not always possible), achieving greater flexibility, and last but not least, also reducing the financial performance of the public administration. There is a current significant tendency in a number of European countries, including the Czech Republic – it is a very intense computerization of public administration. Electronic communication is one of the potential means of simplification and, in many cases, facilitation of a great deal of administrative tasks and simplification of administration of agendas.

Other important and often declared goals of the reform processes also include the "democratization" of public administration, generally characterized as "an increase in participation of citizens", especially in the self-government. In connection with this, there are very often references to "de-bureaucratization" of public administration.

Leaving aside the analysis or commentary, whether and to what extent the abovementioned aims and objectives in already implemented or ongoing processes of the reforms were achieved and if the implementation of these reform objectives were profitable for improvement of the quality of administrative activities. During the implementation of these reforms quite naturally, especially in the countries of Central and Eastern Europe, namely in the Czech Republic, the question or rather pragmatic need to use experience of advanced and experienced countries in the implementation of administrative reforms arose. In many respects, however, it was not "just" about using the experience from the implementation of administrative reforms, but also about using the experience of the organization and performance of administrative activities at all.

## **2 TYPES OF SYSTEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION**

In Europe we can (in a simplified way) identify essentially four basic types of public administration. The majority of authors who are dealing with this issue have the same opinion on that. Similarly, there is almost general agreement on some (not all) of general (or rather generalized) characteristics and geographic location of various types of administrative systems. One of these types is France and the countries of southern Europe (Italy, Spain), sometimes referred to as "Napoleonic", another type of administrative system represents Great Britain and Ireland (although there are some differences between them), as well as the type of "central European" (Germany, Austria), finally, there is also the type of northern European (Scandinavian countries). If we mention the types of public administration, it is necessary to take into account that the "types" are not really exist in a "pure form" there. Likewise, the fact that "within" one "type" of the administrative system may exist, and there really exist significant differences.

In connection with the administrative systems comparison, there occur some serious terminological complications. They are more or less methodological. One of the core issues is the definition of the term "public administration". In commercially available study publications relating to administrative science or administrative law, this term is defined with sufficient precision to adequately characterize the public administration and its performance and organization of the public administration in the great majority of European countries and probably it can be the starting point for designing an operational criteria for the logically categorized description of administrative systems and for their analysis. While respecting the theoretical correctness, it is necessary to take into account certain difficulties caused by a material inconsistency (functional) and formal (institutional) definition of public administration, as we could read it at the works of administrative law.

Even though we used the term "inconsistency" to characterize the relationship between "material" and "formal" definition of public administration (indeed in line with the majority of publications that deal with this issue), this term is not entirely accurate.<sup>2</sup> "Material" and "formal" definition of "public administration" describes more likely different (not mutually exclusive or "deniable") dimension of public administration.

### **3 PUBLIC ADMINISTRATION THEORY**

Regarding the theoretical approaches to public administration, there are also "open" issues whose solution can influence analysis and subsequent comparing of the administrative control systems. (There are also opinions that "own" theory of public administration as a separate theory of "sui generis" does not exist that the administration is more or less an organic "conglomerate" consisted of several "disciplines", including "administrative law" and "public economics".) Under the current situation, it will be efficient to pay more attention to the further development of the own theory of public administration.

A significant contribution, particularly, to the understanding and development of theoretical points of view on administrative issues, is the work of a Czech author R. Pomahač, "Základy teorie veřejné správy". A group of American writers in the publication "The Public Administration Theory Primer" also draws attention to the fact that the possibility of further improvement and optimal development of real public sector organizations depends on an adequate public administration theory.

The need to design a logically consistent theory of functions of public administration illustrates the real process of the public administration reforms in the Czech Republic. The reforms have been in progress for more than 16 years (some authors speak about "reforms of the reforms"), implementation costs are not calculated and their effectiveness has not been fundamentally evaluated. Currently, the people who are responsible for „reforming“ of public administration talk about "preparing the final

---

<sup>2</sup> Definitely, it is not a sufficient reason to "resign" on the efforts of a more accurate positive definition of public administration.

phase of the reforms." Despite the fact that "the experienced practitioners" are not so interested in the theoretical knowledge, the well-known theory of J. Liebig (the 19<sup>th</sup> century German chemist) - "the most practical thing is a good theory" is again confirmed.

If we characterize any (specific) theory, a theory, not in the "general" level, but related to a preferably well definable area, it is usually the first step in determining its subject. In this sense, the subject of the "theory of public administration" is "public administration" as a real part of society. This brings us to the question of the definition of "public administration", which is in a sense quite simple consensual affair, the rigorous solution does not seem to be clear, neither "constructive". This problem is described in the opening of "administrative law" by D. Hendrych. His ideas lead in a statement that the "attempts to positive (physical) definition of public administration are successful or less successful attempts to describe the bureaucracy and its generalization methods used primarily in legal science." These experiments are not persuasive thus there is a reason to accept the "negative" (material) definition of public administration, "Public Administration is a summary of activities that it is not possible to qualify as a legislation or jurisdiction." The abovementioned definition is significantly determined by the "perspective" of an administrative law. Thus the (negative)<sup>3</sup> definition of the term "public administration" is very difficult to consider it as the basis for the definition of the "subject of public administration."

Optimistically, we can assess the "applicability" of the aforementioned "formal" definition of public administration that characterizes it (in a simplified way) as "a structured system of institutions performing administrative activities." The definition describes (especially in terms of administrative law) some aspects of public administration, but it assumes the existence of a constructive (not negative) definition of the term "administrative action". This highly problematic issue is evident at the aforementioned work by Hendrych D. et al.

In the literature (and existing legislation), it is possible to find the definition or an attempt to define the term "public administration" which is usually motivated by the need to either another field (such as administrative law, public policy, public economics, etc.), or more or less practical, or rather pragmatic need of practice (often extremely utilitarian). In many cases, this definition is "obeyed" to partial (sometimes disposable) purposes and it depicts (sometimes from very different positions) more or less individual dimensions (or aspects) either the structures or competencies of "public administration". Therefore, we can see a relatively common finding that the administration "from different points of view may appear differently." This situation necessarily leads to the fact that one could speak (and write) about the reforms of the public administration, the implementation of "quality control methods" in public administration, e-Government, etc., but far less attention is paid to issues of conceptual

---

<sup>3</sup> From logical and methodological point of view, it is possible to reasonably doubt whether the necessary conditions allowing the use of a "negative definition" were met in this case.

character of public administration functions as one of the essential functional society management systems.

#### **4 APPROACHES TO THE FORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION THEORY**

We mentioned that the public administration and public administration competencies (activities) are very important topics (not major) in several fields of science disciplines (especially social science) which is entirely appropriate due to its general social character. Therefore, in the literature, there can be found quite often the idea that public administration is a "multi-disciplinary" matter, and therefore it does not require (and perhaps it is not even possible) to design a "special" unified, logically coherent theory. This opinion represents the resignation of any efforts to create the functional theory of public administration and its place is filled with the "mosaic" of the range of social science knowledge, or more specifically, with their (relative to a theory) fragmented theoretical statements. Each of these disciplines (methods) reflects some aspects (assumption, consequence) of public administration competencies (authorities), which relates to the merits of self-interest.

One cannot deny or diminish the importance of the contribution (whether factographical or methodological) of social science disciplines, for real knowledge of public administration and also for improvement its activities (competencies). It would be appropriate to consider the possibility of using this knowledge for designing an "its own theory of public administration." Its function, particularly, in terms of a long-term rational development of public administration, is in our opinion, essential and cannot be replaced by a mosaic of (valuable) knowledge of the theories of other science disciplines. Even if we accept the undeniable fact that public administration is the subject not only for interest but also for a serious study of various sciences (or even more), we are of the opinion that it would require a very serious approach to the design of a coherent theory of public administration.

Particularly, among the experts on administrative law, a fairly widespread view to the possibility of making "theory of public administration" is the opinion that either completely matches "theory of public administration" and "administrative law" together<sup>4</sup> (stricter version) or believes that "administrative law" can adequately substitute its function. According to these views, public administration is "only" an "application" of the administrative law to the particular area of the social practice. These views could be considered as at least "reducing". If it were possible to reduce any area of the social life to the "set of legal norms", would be the position of many social sciences more or less problematic. It would be possible to replace them by a relevant part of the applicable law. Existence of the administrative law as a normative

---

<sup>4</sup> Among the "lawyers", especially experts on the "theory of law", it is possible to hear the opinion that each fields of valid law (including administrative law) do not have their own feature theories - they are more or less "pure applications" of the theory of law (the form, content of the standards) to the appropriate fields.

system regulating the competencies of public administration is a prerequisite for its functioning, in principle; it cannot identify "a set of legal norms" regulating the operation of systems with the system itself.

The Administrative law (including Municipal Acts, Regional Acts and Competence Acts, etc.) is the only set of legal norms regulating the administrative activities and competencies of administrative institutions (authorities). But its task is not (because it does not have the appropriate methodologies available) to give an answer to the question whether the existing (administrative law established) system of administrative activities and administrative structure of the institution is optimal or not. The "Administrative law" also does not deal with the ways of society management (public administration is undoubtedly one of them), but it should optimally express a set of standards identified by the relevant scientific discipline (not legal discipline) and these standards should describe "the best way" of society management. In this sense, an explication of social reality is a prerequisite for making "laws". (It would probably be very optimistic if the administrative law was the only normative system fully sufficient to regulate the real social system. If it were, there would be other files of a regulatory set of legal norms unnecessary, such as ethics.

The concept of public administration as a (simple) application of "administrative law" is more or less supported by an approach (somewhat one-sided) occurring in the other fields dealing with public administration, e.g. some works devoted to the development of public administration "reduce" the "development of real public administration". It is just about history of "changes in administrative law." (More or less, leave aside the issue, which is for own development of public administration very important, such as the relationship of changes in public administration with developments in the economic and political fields.) A number of studies and scientific papers (including studies arising out of the research projects) devoted to the efficiency of public administration is based on existing legislative fixation of the existing system of public administration. These are like "unchangeable givens" representing the undoubted framework establishing unsurpassable boundaries of all the studies and research. Initial theses of rationally conceived theory of public administration could (in the sense of Descartes skepticism) just start with the analysis of the issue of the effectiveness of the current "arrangement" (legislatively fixed), i.e. the model, or rather "given models" (and their comparison) of public administration.

Another opinion questioning the legitimacy and meaningfulness of the "theory of public administration" is a statement that "public administration theory is the same (almost identical) as an" administrative science "in the interpretation which is presented in a number of comments in the general part of textbooks of the „administrative law" or in some current textbooks of the "administrative science". It has to be admitted that "administrative science" (in this interpretation) among the abovementioned (administrative law, multidisciplinary "mosaic") "alternative" versions is the closest to the theory of public administration. Its essential (basic) part is the description (using terminology) of existing (national) public administration system and possibly some classifications, in most cases, supported by empirical data and taking

into account also generalizations of past development. There is a possibility to use empiricism and methodological experience for designing an own theory of public administration, as well as for rational analysis (and following comparison) of the real models of public administration. Public administration theory, although, cannot remain only a "description" using an appropriate terminology, or just a "description" of classification procedures. As each functional theory must have, besides other things, its explanatory and predictive function and has to be a "conceptual basis" of the analysis or "review" of the real public administrative activities.

We mentioned the possible starting points for forming theory of public administration which presuppose, in particular, the identification of the most complex functions of public administration. Society represents a structured unit that has many interdependent systems in which a major role is played by the systems presenting the "regulatory mechanisms" whose purpose is "... to prevent entropy. Naturally, the social life tends to entropy." Public administration is certainly just one of these critical regulatory mechanisms whose function is constantly increasing with respect to the current development of the society and the character of already implemented and ongoing reforms. A specific system (the structure of institutions of public administration and division of its responsibilities) is the product of a particular historical development. "Tradition" is a very strong part of the current organization and the structure of public administration. In this way the public administration system behaves conservatively. Accepted implementation of the concrete reform steps can bring (and it is bringing nowadays) an improvement of the current situation, but the question is to what extent this improvement creates the basis for a long-term trend of systematic modernization of public administration. This question is possible to answer only if there is a good theory of public administration that is able to depict all the (intra-and external) context determining the work of the existing administrative system and performs as well as its predictive function.

If we would like to find a suitable starting point for the design of the bases and the main structure of the rational theory of public administration, it would be possible to use a "theory of systems" in its contemporary form and to a large extent it would be also possible to use its terminology, especially to depict the internal links among the subjects of public administration. At the same time its means can also describe operational issues and competences of public administration. A Systems theory (including its theoretical and conceptual apparatus and methodology) can be sufficiently "open" for the integration of knowledge bases (possibly methods) of other disciplines dealing with various perspectives of public administration or its specific aspects. Public administration theory, conceived on this basis, it can be a reasonable starting point for the comparison of different systems of public administration, as well as for the real use of the results of this comparison in continuing of the administrative reforms

## 5 ANALYSIS AND ADMINISTRATIVE SYSTEMS COMPARISON

A more appropriate starting point for reflections on an operational criteria for the description, analysis and comparison seems to be a systemic conception of "formal" (institutional, organizational ) definition of public administration that primarily depicts public administration as a set of (ordered) administrative authorities (or administrative bodies). If we accept the framework of public administration which consists of a state administration: central and territorial self-government: local and professional (we leave aside other specific instances of government - e.g. autonomy of public universities), we restrict ourselves in the field of self- government only on territorial self-government.

Various bodies and institutions of public administration, their mutual relations, competencies, responsibility, etc. are usually defined by legislation. Therefore, perhaps a natural starting point and one of the main fields of administrative systems comparison is the mapping and subsequent comparison of legislative regulations of the position of administrative law and institutions. It is evident that legislation is not the same all around the world, it differs greatly. The various administrative systems were formed and were codified under different conditions and in different historical circumstances and they reflect a political, economic and social situation and the time in which they were created and codified. While comparing legislation administrative systems, we find basically all the problems that are typical for a law comparatistics.

If we refer to more or less pragmatic aspects of the intended comparison, it is necessary to take into account the real possibility of eventual cooperation with foreign partners. Experiments, which have been implemented, have shown that it would be (by the initiators of such a research activity) necessary to be much more accurate and specific in defining the characteristics of the basic criteria for the analysis of the thematic areas of administrative systems. Moreover, an achievement of a consensus would be welcomed. The prerequisite for this fact it is a precious specification of the basic principles of public administration theory.

In a preliminary studying, especially foreign literature, a certain "inconsistency" not only in terminology but also in some of the basic characteristics of the theoretical basis (e.g. in dealing with mutual relations of "public administration" and " local self - government" or in the way of public administration financing), has been found.<sup>5</sup>

We mentioned the need for more accurate characteristics of thematic units, which we consider in terms of administrative systems comparison as essential. In this context, the question of "language and terminology limitations" should be pointed out once again. It would be useful, as an initial step for the answering of the question, to map and evaluate the experience of international cooperation in the field of "administrative theory" and study eventual achieved outcomes (not only for the clarification of the

---

<sup>5</sup> It should be taken into consideration that aforementioned statement of "disunity" in theoretical approaches to public administration may be caused by the low level of our knowledge or rather "ignorance" of contemporary foreign literature (English, but especially German or French) on the development of public administration theory.

terminology necessary for administrative systems comparison), as well as for opportunities for further development of international cooperation.

Regarding the use of experience in the field of a law comparatistics and comparison of political systems, the problems may arise with their use in comparing systems or models of public administration. The undisputed basis for meaningful comparison is on one side legislative regulation of public administration in different countries and also comparison to the real functioning of the administrative systems. If in the first case it is spoken about an objectively defined field of a law comparatistics<sup>6</sup> (with all its theoretical, methodological, but also the practical aspects), the real administrative systems comparison and their functioning, it is a much more complex topic. However, as we mentioned, in the literature there are several successful attempts of depicting or at least describing these "types" of administrative systems (central European, northern European, etc.). Specific performance of state administration in individual countries within the type is significantly different in many (often essential) aspects, e.g. Italy and France are said to have a "Napoleonic" system of public administration, but considering the relation between "state administration" and "self-government" we can find very significant differences.

The purpose of administrative systems comparison besides other things should be the description of the existing structure (including their mutual relations and competencies) of administrative bodies, but primarily the analysis of "functionality" of their arrangement and competencies only just in connection to the real necessities of the development of society. An undeniable contribution (to that) could be made by depicting the differences and their functional justification (whether structural or based on competencies) within the administrative systems of one particular type.

The corresponding political system is a significant factor if not the interconnected sphere determining the concrete form and way administrative systems operate. Public administration basically represents one of very significant tools of the execution of political power, the importance of which always increases jointly with the development and the increasing level of democracy in public administration. It is essential to state that nowadays comparing political systems is substantially more advanced than administrative systems comparison, and thus the contribution of the use of many methodological procedures in this sphere is highly anticipated. The current political and administrative systems show a wide range of common features (e.g. electoral systems, the way self-governing bodies are constituted) and it is generally understood that there has to be the necessary correspondence (both theoretical and practical) between the two systems.

---

<sup>6</sup> Not only experience, but also methods used in a law comparatistics or at least their legislative regulations would be possibly used in administrative systems comparison, as well.



## 6 CONCLUSION

The comparison of selected European administrative systems is a highly complicated issue. It can be theoretically and methodologically linked to procedures and principles of both legal comparatistics, and procedures and experience acquired by comparing political systems. From the factographical point of view (in a simplified way), the fundamental problem lies in mining the data for creating and (alternatively) adding thorough adequate description of the current state of the administrative systems that are realistically in operation in selected European countries as a foundation stone for any rational analysis and subsequent purposeful comparison. Flexible and elaborated cooperation with foreign partners is required on the one hand, and a noticeably more intensive approach to creating the public administration theory on the other hand.

## REFERENCES

- [1] FREDERICKSON, H.G., SMITH, K.B., LARIMER, CH.W. a kol. *The Public Administration Theory Primer*. Westview Press. Colorado, USA, 2012
- [2] HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo*. 5. vydání. Praha: C.H. Beck, 2003, str. 3-9
- [3] CHANDLER, J.A. *Místní správa v liberálních demokraciích*. Brno, 1998, str. 7.
- [4] KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha : C.H. Beck, 1995, str. 29.
- [5] KNAPP, V. *Velké právní systémy*. Praha: C.H. Beck, 1996.
- [6] POMAHAČ, R. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011.
- [7] POTŮČEK, M. a kol. *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2005.

prof. PhDr. Vladimír ČECHÁK, CSc.  
Vysoká škola finanční a správní, o.p.s.  
vladimir.cechak@vsfs.cz

## DAS POLITISCHE SYSTEM DER SLOWAKISCHEN REPUBLIK

Ludovít TITO

### Abstract

*The Slovak republic is a sovereign, democratic and legal state which is not bound to any ideology or religion. The constitution characterises the state territory as unitary and inseparable. The only constitutional and decision-making body is parliament - the Slovak National Council. President represents the country's unity and is elected by citizens in the direct elections for 5 year-term. The government is the highest body of executive power.*

**Keywords:** *Slovak National Council, deputy, president, government, minister*

Die Vorgeschichte der Entstehung der Slowakischen Republik lässt sich auf die politischen Veränderungen und Staatsbildungsprozesse in Europa des 19. Jahrhunderts zurückführen, weiter auf die ungelösten Nationalitätenverhältnisse in der ersten Tschechoslowakischen Republik, sowie auf die Ereignisse und Umwälzungen nach dem Zweiten Weltkrieg. Im Ergebnis der Parlamentswahlen von 1992 drückten sich das Verlangen und der politische Wille in der Slowakei aus, endlich einen selbständigen Staat bilden zu können. Die Auflösung der Tschechoslowakei ist auch im Kontext der komplexen Umgestaltungsprozesse nach 1989/90 zu verstehen.

Die Slowakei ist ein souveräner demokratisch-parlamentarischer Rechtsstaat. Sie ist weder an eine Ideologie noch an eine Religion gebunden. Die Verfassung charakterisiert das Gebiet des Staates als einheitlich und unteilbar. Die Änderung der Grenzen ist laut Verfassung nur in Verbindung mit einem Verfassungsgesetz möglich. Das einzige verfassungs- und gesetzgebende Organ ist das Parlament – der **Nationalrat**.

Der Nationalrat ist die Institution der Staatsmacht, von der die Positionen der sonstigen staatlichen Organe abgeleitet sind. Der Nationalrat repräsentiert die Souveränität des Staates und des Volkes und erfüllt bedeutende Aufgaben beim Aufbau der Slowakischen Republik als eines modernen und demokratischen Staates. Sein Wirkungsbereich wird durch seine Position im politischen System festgelegt. Es geht um:

1. Wirkungsbereich auf dem Gebiet der Gesetzgebung,
2. Wirkungsbereich auf dem Gebiet der Kontrolle,
3. Wirkungsbereich auf dem Gebiet der Gestaltung der staatlichen Behörden,
4. Wirkungsbereich auf dem Gebiet der Innen- und Außenpolitik.

Der Nationalrat übt seinen Wirkungsbereich auch im Rahmen der Wahlen aus.

Er besteht aus 150 Abgeordneten und wird in allgemeiner, gleicher, direkter und geheimer Wahl jeweils für einen Zeitraum von vier Jahren gewählt. Eine politische Partei oder ein Bündnis von Parteien muss mindestens 5% aller abgegebenen Stimmen in den Wahlen erreichen. Die Abgeordneten sind Vertreter aller Bürger, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.<sup>7</sup>

**Die Unabhängigkeit der Abgeordneten** wird durch eine Reihe von Vorrechten geschützt, die in der Verfassung verankert sind. Ein Abgeordneter darf wegen seiner Abstimmung im Nationalrat oder in einem seiner Ausschüsse nicht verfolgt werden. Wegen Äußerungen im Nationalrat oder in einem seiner Organe unterliegt der Abgeordnete nur der Disziplinalgewalt des Nationalrates. Ohne die Zustimmung des Nationalrates darf kein Abgeordneter strafrechtlich noch disziplinarisch verfolgt oder verhaftet werden.

Der Nationalrat der Slowakischen Republik tagt ständig. Die konstituierende Sitzung des Nationalrates beruft der Präsident, sonst beruft die Sitzungen des Nationalrates sein Vorsitzender. Die Legislaturperiode des Nationalrates endet mit Ablauf der Wahlperiode oder mit seiner Auflösung. Die Sitzungen des Nationalrates sind öffentlich, nichtöffentliche Sitzungen können nur in solchen Fällen stattfinden, die durch das Gesetz festgelegt sind, oder im Fall, dass es vom Nationalrat mit dreifünftel Mehrheit beschlossen wird.

Die gesetzgebende Initiative liegt in den Händen der Parlamentsausschüsse, der Abgeordneten des Nationalrates sowie der Regierung der Republik. Der gesetzgebende Prozess durchläuft im Nationalrat in drei Lesungen in deren Folge das Gesetz verabschiedet werden kann.

Die staatlichen Institutionen, die vom Parlament bestellt wurden, sind dem Nationalrat gegenüber verantwortlich. Diese Kontrollkompetenz wird vor allem gegenüber der Regierung und den Regierungsmitgliedern umgesetzt.

Der Nationalrat der Slowakischen Republik hat auch das Recht, der ganzen Regierung oder ihren Mitgliedern gegenüber das Misstrauen auszusprechen.

Der Nationalrat :

- (1) *spricht das Einverständnis mit der Programmklärung der Regierung der Slowakischen Republik aus,*
- (2) *beschließt den Staatshaushalt, überprüft seine Einhaltung und genehmigt den staatlichen Rechnungsabschluss,*
- (3) *berät grundlegende Fragen der Innen-, internationalen, Wirtschafts-, Sozial- und sonstigen Politik.*

Der Nationalrat wählt und beruft den Vorsitzenden und Stellvertretenden Vorsitzenden der obersten Kontrollbehörde ab und wählt drei Mitglieder des Gerichtsrates.

**Der Nationalrat**

---

<sup>1</sup> Das von Anfang an proportionale slowakische Wahlsystem wurde seit dem Jahre 1990 nicht geändert, obwohl der Ministerpräsident Mečiar mehrmals seine Absicht darlegte, das Wahlgesetz grundsätzlich zu ändern. Sein Versuch, das proportionale Wahlsystem in ein Mehrheitssystem umzuwandeln, scheiterte.

- (4) *verabschiedet auch die Haushalte anderer vom Nationalrat kreierte rechtlichen Personen und verhandelt über deren Erfüllung,*
- (5) *behandelt die Berichte der Obersten Kontrollbehörde,*
- (6) *behandelt auch die Berichte der Nationalbank.*

Der Nationalrat der Slowakischen Republik kann auch mittels eines Gesetzes Ministerien und andere Organe der staatlichen Verwaltung einrichten und aufheben.

### **Organe des Nationalrates**

Artikel 89:

- (1) *Der Vorsitzende des Nationalrates der Slowakischen Republik wird vom Nationalrat der Slowakischen Republik in geheimer Abstimmung mit mehr als der Hälfte der Stimmen aller Abgeordneten gewählt und abberufen. Der Vorsitzende ist nur dem Nationalrat der Slowakischen Republik verantwortlich. Artikel 90.*
- (2) *Der Vorsitzende des Nationalrates der Slowakischen Republik wird von den Stellvertretenden Vorsitzenden vertreten. Artikel 92.*
- (3) *Der Nationalrat der Slowakischen Republik errichtet aus den Abgeordneten Ausschüsse als seine Initiativ- und Kontrollorgane:*

Zu den Organen des Nationalrates gehören:

- Vorsitzender und Vizepräsidenten des Nationalrates,
- Ausschüsse des Nationalrates, bzw. andere Organe ( z. B. Kommissionen, Beglaubigen)

Die Ausschüsse sind Initiativ- und Kontrollorgane des Nationalrates. Ihre Hauptaufgabe ist es, den Gesetzentwurf, der ihnen vom Nationalrat zugeteilt wurde, ausführlich zu besprechen. Der Nationalrat verteilt in der Regel einen Gesetzentwurf an zwei oder drei Ausschüsse, wobei einer davon als ein Quästorausschuss bestimmt wird. Der Quästorausschuss informiert den Nationalrat mittels seines Mitgliedes, das als gemeinsamer Referent der Ausschüsse bezeichnet wird, über die Stellungnahmen der Ausschüsse gegenüber dem Gesetzentwurf und über die Anträge auf dessen Änderung und Ergänzung.

Den Ausschüssen obliegt das Recht der legislativen Initiative (die Berechtigung die Gesetzentwürfe einzureichen), im Weiteren sind sie berechtigt die Regierungsmitglieder, die Vorsitzenden anderer Organe der Staatsverwaltung und den Generalstaatsanwalt zu ihren Sitzungen einzuladen. Auch können die Ausschüsse von diesen Berichte, Erklärungen und notwendige Unterlagen einfordern.

### **Die Klubs der politischen Parteien**

- 1) Ein öffentlicher Funktionär ist verpflichtet, das öffentliche Interesse bei der Ausübung seiner Funktion durchzusetzen und zu beschützen. Bei der Ausübung seiner Funktion darf der öffentliche Funktionär sein persönliches Interesse vor dem öffentlichen Interesse nicht bevorzugen.
- 2) Ein öffentlicher Funktionär muss bei der Ausübung seiner Funktion auf alles verzichten, was diesem Verfassungsgesetz widersprechen könnte.

Aus: Das Verfassungsgesetz Nr. 357/2004 der Gesetzsammlung

über den Schutz des öffentlichen Interesses bei der Ausübung der Funktion öffentlicher Funktionäre in der Fassung des Verfassungsgesetzes Nr. 545/2005 der Gesetzsammlung.

Abgeordnetenklubs bilden eine wichtige Möglichkeit der Abgeordneten, um sich zur Realisierung bestimmter Aufgaben, Durchsetzung gemeinsamer Ziele anhand der Zugehörigkeit zur politischen Partei, politischen Bewegung oder Wahlkoalition, für die sie in das Parlament gewählt wurden, zu vereinigen. In dem Falle, dass sich die Abgeordneten auf eine andere Art in einem Klub vereinigen wollen, so unter anderem bei der Bildung und Zusammensetzung eines aus mehreren politischen Parteien bestehenden Abgeordnetenklubs, ist für die Entstehung eines solchen Klubs die Zustimmung im Nationalrat notwendig.

Jeder der Abgeordneten kann Mitglied nur eines parlamentarischen Klubs sein. Zur Bildung eines parlamentarischen Klubs sind 8 Abgeordnete nötig. Wenn diese Mindestmitgliedszahl von Abgeordneten in einem Klub unterschritten wird, kann das der Grund für das Löschen, also Auflösen des Klubs sein. Die Klubs organisieren und steuern die Arbeit im Parlament. In Klubs verlaufen Grundverhandlungen zu den Entscheidungen des Klubs. Zwischen den Klubs verlaufen auch die Verhandlungen über Kompromisse, zu denen sie bereit sind, ihre Zustimmung auszudrücken.

Das Abgeordnetengremium ist das politische Organ des Parlaments. Die Parlamentsklubs delegieren ihre Mitglieder nach einem Schlüssel, der nach dem Gesetz festgelegt wurde. Das politische Gremium beurteilt die Fragen des politischen und Verfahrenscharakters, die mit der Tätigkeit des Nationalrates und seiner Organe zusammenhängen. An der Spitze des Parlamentsklubs steht der Vorsitzende. Die Mitglieder gehören zu den einflussreichsten Abgeordneten; die die Willensbildung ihrer Parteien im Parlament durchsetzen. Der Vorsitzende der größten Oppositionsfraktion ist im Nationalrat Gegenspieler des Ministerpräsidenten und oft Kandidat auf die Funktion des Ministerpräsidenten der Opposition. Die Parlamentarischen Geschäftsführer sorgen für den reibungslosen Ablauf der parlamentarischen Arbeit. Sie bereiten Sitzungen vor, planen die Tagesordnung und sorgen für Präsenz und Geschlossenheit ihrer Klubs. Die Fülle der Politikbereiche erfordert auch eine Arbeitsteilung im parlamentarischen Klub. Der einzelne Abgeordnete spezialisiert sich auf bestimmte Sachgebiete.

Abgeordnete sind als Mitglieder ihrer Partei gewählt, was bedeutet, dass sie ihre politische Überzeugung mit anderen Mitgliedern ihres Klubs teilen. Ihr Interesse sollte darin bestehen, dass sich die politischen Vorstellungen und Zielsetzungen ihrer Partei durchsetzen und in den nächsten Wahlen die Wählerstimmen maximiert werden. Nur wenn der politische Klub im Parlament geschlossen und einheitlich auftritt, ist seine Handlungsfähigkeit garantiert.

Die Tagung des Nationalrates wird nach dem Ablauf der Wahlperiode oder mit der Parlamentsauflösung beendet.

### ***Der Präsident***

Der Präsident repräsentiert die Einheit der Republik und wird von den Bürgern in

direkter Wahl für fünf Jahre gewählt. Bis zu den Parlamentswahlen 1998 wurde der Präsident vom Nationalrat mit einer Dreifünftelmehrheit aller Abgeordneten (90 Stimmen von 150) für einen Zeitraum von fünf Jahren gewählt. Erhielt kein Bewerber die erforderliche Mehrheit, sollten gemäß der Geschäftsordnung des Nationalrats neue Wahlen mit anderen Kandidaten so lange stattfinden, bis der Präsident der Republik gewählt war. Nachdem die Amtszeit von Staatspräsident Kováč im Frühjahr 1998 abgelaufen war, versuchten verschiedene politische Gruppierungen mehrfach, einen Kandidaten wählen zu lassen. Wegen der starken politischen Polarisierung gelang es keiner Gruppierung, die erforderliche Dreifünftelmehrheit für die Wahl des Staatspräsidenten zu erreichen.

Wenige Tage nach den Parlamentswahlen billigte die Regierung Mečiar den Entwurf einer Verfassungsnovellierung, durch welche die direkte Wahl des Staatspräsidenten eingeführt werden sollte. Die neue Regierung Dzurinda, die sich nach den Wahlen 1998 konstituierte, setzte im Parlament ihre eigenen Verfassungsänderungen durch, die auch die direkte Wahl des Staatspräsidenten beinhalteten. Das Verfassungsgesetz sowie das Gesetz Nr.46/1999 über die Wahl des Präsidenten der Slowakischen Republik verankern wesentliche Änderungen:

Die Kandidaten für den Posten des Präsidenten können auf Initiative von entweder mindestens 15 Abgeordneten des Rates der Slowakischen Republik, oder auch durch eine Petition, die die Unterschrift von wenigstens 15 000 Bürgern tragen muss, vorgeschlagen werden.

Als neuer Präsident ist derjenige Kandidat gewählt, der die absolute Mehrheit der geltenden Stimmen der Wahlberechtigten bekommen hat. Falls keiner von den Kandidaten die absolute Mehrheit der Stimmen gewinnt, findet ein neuer Wahlgang in 14 Tagen statt. Nur die zwei erfolgreichsten Kandidaten nehmen an diesem Wahlgang teil. Zum Präsidenten ist in dieser zweiten Runde der Präsidentenwahl derjenige der Kandidaten gewählt, der die Mehrheit der abgegeben Stimmen der teilnehmenden Wähler bekommen hat.

**Der Präsident der Slowakischen Republik** hat die üblichen **Funktionen** eines Staatsoberhauptes.

- a) vertritt die Slowakische Republik nach außen, schließt internationale Verträge ab und ratifiziert sie. Der Abschluß internationaler Verträge, für die die Zustimmung des Nationalrates der Slowakischen Republik nicht erforderlich ist, kann auf die Regierung der Slowakischen Republik oder mit Zustimmung der Regierung auf einzelne ihrer Mitglieder übertragen werden.
- b) empfängt und beglaubigt die Botschafter.
- c) beruft die konstituierende Sitzung des Nationalrates der Slowakischen Republik ein.
- d) kann den Nationalrat der Slowakischen Republik auflösen, wenn es dreimal innerhalb von sechs Monaten nach den Wahlen nicht zur Verabschiedung der Erklärung des Programms der Regierung der Slowakischen Republik gekommen ist. Der Präsident ist verpflichtet, den Standpunkt des Vorsitzenden des Nationalrates der Slowakischen Republik anzuhören. Neuwahlen werden vom

- Präsidenten des Nationalrates der Slowakischen Republik binnen 30 Tagen ausgeschrieben.
- e) unterzeichnet die Gesetze.
  - f) ernennt den Vorsitzenden und die anderen Mitglieder der Regierung der Slowakischen Republik und beruft sie ab, beauftragt sie mit der Leitung der Ministerien und nimmt ihre Rücktrittserklärung entgegen. Den Vorsitzenden und die anderen Mitglieder der Regierung beruft er in den in Artikel 115 und 116 aufgeführten Fällen ab.
  - g) ernennt in den durch Gesetz vorgesehenen Fällen die Leiter der Zentralorgane und höhere Staatsbeamte und beruft sie ab, ernennt Professoren und Rektoren von Hochschulen, ernennt und befördert Generäle.
  - h) verleiht Auszeichnungen, soweit er dazu nicht ein anderes Organ bevollmächtigt.
  - i) gewährt Amnestie; erlässt und verringert von Strafgerichten ausgesprochene Strafen und ordnet an, dass ein Strafverfahren nicht eingeleitet oder fortgesetzt wird, und tilgt Strafen,
  - j) ist Oberbefehlshaber der Streitkräfte,
  - k) ruft auf Antrag der Regierung der Slowakischen Republik den Kriegszustand aus und erklärt auf Grund eines Beschlusses des Nationalrates der Slowakischen Republik den Krieg, wenn die Slowakische Republik angegriffen wird oder wenn dies aus Verpflichtungen aus internationalen Verträgen über die gemeinsame Verteidigung gegen einen Angriff resultiert,
  - l) erklärt auf Grund eines Verfassungsgesetzes den Ausnahmezustand,
  - m) verkündet eine Volksabstimmung,
  - n) kann an den Nationalrat der Slowakischen Republik Verfassungsgesetze und andere Gesetze mit Einwänden zurückverweisen, und zwar in einer Frist von 15 Tagen nach ihrer Annahme,
  - o) erstattet dem Nationalrat der Slowakischen Republik Bericht über die Lage der Slowakischen Republik und über wichtige politische Fragen,
  - p) hat das Recht, an Sitzungen des Nationalrates der Slowakischen Republik teilzunehmen,
  - q) hat das Recht, an Sitzungen der Regierung der Slowakischen Republik teilzunehmen, ihren Vorsitz zu führen und von der Regierung oder deren Mitgliedern Berichte anzufordern.

Bei der Wahrnehmung weiterer Rechte handelt der Präsident nach dem Gesetz. Es geht zum Beispiel um die Ernennung der Leiter der Zentralorgane oder höheren Staatsbeamte.

Der Präsident ernennt auch Professoren und Rektoren von Universitäten und Generäle. Nach dem Artikel 102 ist der Präsident der Oberbefehlshaber der Streitkräfte, ruft auf Grund eines Beschlusses des Rates der Slowakischen Republik den Krieg aus.

Erster Präsident des selbständigen Landes war bis Anfang März 1998 Michal Kováč. Er war vom Parlament mit der erforderlichen 3/5-Mehrheit der Mitglieder des Parlaments gewählt worden. Das von der Verfassung vorgegebene Quorum stellte aber letztlich zu hohe Anforderungen an die Konsensfähigkeit der Abgeordneten. Im Januar

1999 hat man die Verfassung geändert, dass nunmehr das Staatsoberhaupt durch die Bevölkerung direkt gewählt wird.<sup>8</sup> Mit der Einführung der Direktwahl des Staatspräsidenten ist dessen demokratische Legitimation zwar gestärkt worden, seine politische Position wurde insgesamt gesehen seither geschwächt. (Kipke, 109) Das erklärt man damit, dass seit einer Verfassungsnovelle von 2001 Präsidialakte in bestimmten Fällen der Gegenzeichnung durch die Regierung bedürfen.

Für den Fall der Vakanz galt die Regelung, dass die Befugnisse des Präsidenten auf die Regierung, bzw. den Ministerpräsidenten übergehen; später ist die Verfassung weiter geändert worden, so dass in diesem Falle auch der Vorsitzende des Parlaments an der präsidentiellen Vertretung beteiligt wird und einen bestimmten Teil von dessen Kompetenzen wahrnimmt. Die neue Lage hat damit die Position des Ministerpräsidenten gestärkt.

Die erste Direktwahl eines Präsidenten fand im Mai 1999 in zwei Wahlgängen statt. Im ersten hatten sich insgesamt neun Persönlichkeiten zur Wahl gestellt. Die Wahl fiel nach dem zweiten Wahlgang auf Rudolf Schuster (SOP).

### **Die Regierung**

Die Slowakische Regierung ist das oberste Organ der vollziehenden Gewalt und besteht aus dem Ministerpräsidenten, seinen Stellvertretern und den Ministern. Ein Regierungsmitglied kann kein Abgeordnetenmandat ausüben, wie auch keine bezahlte Funktion. Genauso wenig ist es zulässig, einen Beruf oder eine unternehmerische Tätigkeit auszuüben.

Es ist in der slowakischen Verfassung verankert, dass sich die Regierung innerhalb von 30 Tagen nach ihrer Ernennung dem Nationalrat vorstellen muss, ihre Programmklärung vorlegt und um eine Vertrauensabstimmung ersucht. In der politischen Praxis geht der Regierungsbildung der Wahl des Ministerpräsidenten voraus. Der designierte Ministerpräsident, früher immer Führer des stärksten Klubs handelt zusammen mit den Koalitionspartnern das Regierungsprogramm aus. Er muss darauf achten dass die Koalitionspartner bei der Verteilung der Ministerposten angemessen – nach den Wahlergebnissen –berücksichtigt werden.

Die Regierung trägt die Verantwortung für die Ausübung ihres Amtes vor dem Nationalrat. Der Nationalrat ist befugt, der Regierung jeder Zeit das Misstrauen auszusprechen. Wenn der Nationalrat der Regierung das Misstrauen ausspricht, oder deren Antrag auf Vertrauensabstimmung ablehnt, beruft der Präsident die Regierung ab.

Das Parlament kann auch nur einem Regierungsmitglied das Misstrauen aussprechen. In diesem Fall beruft der Präsident das Regierungsmitglied ab.

Die Abberufung des Vorsitzenden der Regierung hat den Rücktritt der gesamten

---

<sup>2</sup> Michal Kováč kam ursprünglich von der HZDS. Er hat dazu beigetragen, dass Mečiar's zweites Kabinett seine Mehrheit verlor. Das Parlament hatte Mečiar im Frühjahr 1994 das Misstrauen ausgesprochen, nachdem er schon monatelang keine parlamentarische Mehrheit mehr besessen hatte.



Regierung zur Folge.

*Befugnisse der Regierung:*

Die Arbeit der Regierung bestimmt das Kollegialprinzip: die ganze Regierung entscheidet

- (1) über Gesetzesvorlagen,
- (2) über Regierungsverordnungen,
- (3) über das Regierungsprogramm und dessen Durchführung,
- (4) über die Maßnahmen der Wirtschafts- und Sozialpolitik,
- (5) über die Vorlage des Staatshaushalts und des staatlichen Rechnungsabschlusses,
- (6) über die internationalen Verträge,
- (7) über grundsätzliche Fragen der Innen und Außenpolitik.

Zu den Kompetenzen der Regierung gehört auch die Ernennung und Abberufung der Staatsfunktionäre in den durch Gesetz bestimmten Fällen, sowie drei Richter des Gerichtsrates der Slowakischen Republik. Die Regierung entscheidet auch über den Vorschlag zur Erklärung des Kriegszustandes, über den Vorschlag der Mobilmachung der Streitkräfte, über den Vorschlag des Ausnahmezustandes usw. Des weiteren gehören zur Kompetenz der Regierung auch die Entscheidung über den Einsatz der Streitkräfte außerhalb des Gebietes der Slowakischen Republik zum Zwecke der humanitären Hilfe oder bei friedlichen Beobachtungsmissionen. Die Regierung muss auch die Zustimmung für ausländische Streitkräfte geben, falls diese das Gebiet der Slowakischen Republik als Durchgangsland benutzen wollen.

Nach den Wahlen im Juni 1992 bildete die Bewegung für eine Demokratische Slowakei (HZDS) unter der Führung von Vladimír Mečiar in Bratislava eine Minderheitsregierung mit faktischer Unterstützung durch die Slowakische Nationalpartei (SNS). Erst im Oktober 1993 gingen die Parteien auch formell eine Koalition ein. In beiden Koalitionsparteien kam es zu internen Differenzen. Im Dezember 1993 spaltete sich ein Flügel der SNS ab und verließ die Koalition. Damit fehlte der Koalition die Mehrheit im Nationalrat. Im Februar 1994 bildeten dann sogar zehn Abgeordnete der HZDS eine eigene Gruppe im Parlament. Im März 1994 kam es infolge eines Misstrauensvotums zum Sturz der Regierung Mečiar. Mit der neuen Regierungsbildung wurde Jozef Moravčík von der Demokratischen Union (DU) beauftragt. Der heterogen zusammengesetzten Regierung gehörten neben der Demokratischen Union die Partei der Demokratischen Linken (SDL), die Christlich-Demokratische Bewegung (KDH) und einige kleinere Parteien an, die durch Abspaltungen von HZDS und SNS entstanden waren. Das Bündnis der ungarischen Parteien stützte das Minderheitskabinett. Diese Minderheitsregierung blieb nur eine kurze Episode zu Beginn der Slowakischen Republik. Im Oktober 1994 fanden bereits wieder Neuwahlen statt, aus denen als eindeutiger Sieger die HZDS mit ihrem Parteivorsitzenden hervorging. Es wurde eine Koalitionsregierung gebildet, die sich außer der Mečiarbewegung auch aus der Slowakischen Nationalpartei und aus der Arbeitervereinigung der Slowakei (ZRS) zusammensetzte. Die Tendenzen undemokratischer populistischer Machtausübung, die schon vorher durch den

Präsidenten Kováč kritisiert worden waren, verstärkten sich noch wesentlich: die parlamentarische Opposition wurde schikaniert, die Schlüsselposten in Verwaltung und Medien parteipolitisch besetzt, die Transparenz des Privatisierungsprozess ging fast vollständig verloren, der Geheimdienst entwickelte so gut wie unkontrollierbares Eigenleben, sogar Gesetze und Verfassung wurden bei Bedarf gebeugt. (Gruber, S.,s. 39)

Der Ministerpräsident verfügte gemäß der Verfassung über keine herausragende Stellung. Das Kabinett hatte nach Artikel 108 und 119 der Verfassung als Kollegium mit einfacher Mehrheit zu entscheiden.

*Artikel 108:*

### ***Die Regierung entscheidet als Kollegialorgan...***

Trotzdem wuchs die Bedeutung des Regierungsamtes. Es arbeiteten dort mehr Leute als in den Ministerien. Nicht alle Minister genossen den gleichen Einfluss. Der einflussreichste Minister war der Finanzminister Kozlík. Die Vertreter der Arbeiterpartei (ZRS) besaßen keine konkreten Vorstellungen davon, wie sie die Politik mitgestalten wollten. Dem weniger gut organisierten Koalitionspartner, der Partei ZRS wurde im Koalitionsabkommen die Kontrolle über die Ministerien für Justiz, Bau und Privatisierung eingeräumt. Da aber die Kompetenz für die Privatisierungsentscheidungen durch eine Gesetzesnovelle auf den „Fonds für das Nationalvermögen“ (FNM) übertragen wurde, verlor der Privatisierungsminister an Bedeutung.

Im Gegensatz zur ZRS war der zweite Koalitionspartner gut organisiert. Zu den Hauptdeklarationen der SNS gehörten: die Sicherung der territorialen Integrität des slowakischen Staates, die Förderung der slowakischen Kultur und die Betonung der slowakischen Sprache im Schulsystem. Der Grundlagenvertrag zwischen der Slowakei und Ungarn wurde im Jahre 1995 von Mečiar unterzeichnet.

Eine grundlegende politische Wende in der Entwicklung der Slowakischen Republik bedeuteten die Parlamentswahlen Ende September 1998. Die Oppositionskräfte gegen die Regierung Mečiar errangen in den Wahlen einen Sieg. Die neue Koalition wurde von vier Parteien gebildet: Von der Slowakischen Demokratischen Koalition (SDK), von der Partei der Demokratischen Linken (SDL), von der Ungarischen Koalitionspartei (SMK) und der Partei der Bürgerverständigung (SOP). Der Vorsitzende der neuen Regierung wurde der ehemalige Christdemokrat und Vorsitzender der SDK Mikuláš Dzurinda.

Obwohl die HZDS als stärkste Partei aus den Wahlen hervorgegangen war, fand sie im Nationalrat keine für eine Regierungsbildung notwendige Mehrheit. Die Position dieser Regierung wurde durch wiederholte Konflikte charakterisiert. Zur ersten Krise ist es bereits im März 1999 gekommen. Die Koalition geriet auch in eine schwere Zerreißprobe durch die Gründung einer neuen Partei, der Slowakischen Demokratischen und Christlichen Union (SDKÚ), aus den Reihen der SDK heraus. Dennoch ist es gelungen, die Koalitionsregierung für die ganze Legislaturperiode zu bewahren.

Während der Amtszeit des Ministerpräsidenten Mikuláš Dzurinda konnte die Slowakei

aufgrund von Einhaltung bzw. Wiedereinführung des freiheitlichen demokratischen Rechtsverständnisses in den Bereichen der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit in den Kreis der EU- und NATO-Beitrittskandidaten zurückkehren.

Die Zweite Dzurinda Regierung (2002-2006) verwirklichte jene Reformen des Steuer- und Pensionssystems, die der Slowakei den Ruf des „Tigers aus der Tatra“ einbrachten, ausländische Investoren anlockten und zu einer Senkung der Arbeitslosigkeit führten.

2006 siegte die Partei Smer von Robert Fico, welcher als neuer Ministerpräsident zusammen mit der HZDS und SNS eine Regierung bildete. Die Wahlen wurden notwendig, nachdem Mikuláš Dzurindas Regierungskoalition die Parlamentsmehrheit verloren hatte. Diese Regierung amtierte bis zum 8. Juli 2010. Die Fico-Regierung hat den Rentnern eine spezielle „Weihnachtsrente“ auszahlen lassen, die Umsatzsteuer für Medikamente und Bücher von 19% auf 10 % gesenkt, die Barzahlungen beim Arzt hat er abgeschafft, die geplante Privatisierung von einigen Krankenhäusern ausgesetzt. Die Regierung hat zugleich Pensionsreform und Anpassungen des Arbeitsgesetzbuches zur Erhöhung des Arbeitnehmerschutzes vorgenommen und den Bau der Autobahn von Bratislava nach Košice beschleunigt. Diese Maßnahmen wurden durch das starke BIP-Wachstum, andererseits durch Sparmaßnahmen im öffentlichen Sektor und nicht zuletzt durch Zuwendungen der EU finanziert.

Unter dieser Regierung lehnte sich die Slowakei mehr an Russland an und stärkte die Beziehungen zu verschiedenen Nicht-EU-Staaten wie Serbien, Libyen und China. Fico stand dem Bau eines US-Raketenabwehrsystems in Polen und der Tschechischen Republik kritisch gegenüber. Am 21. Dezember 2007 fielen die Grenzkontrollen nach dem Beitritt der Slowakei zum Schengener Abkommen weg. Das Wirtschaftswachstum erreichte im Jahre 10,4%. Am 1. Januar 2009 wurde der Euro eingeführt. Bei den Präsidentenwahlen am 21. März 2009 unterstützte Smer Ivan Gašparovič, der im zweiten Wahlgang 55,53% der Stimmen gewann und bis 2014 im Präsidentenamte bleiben wird.

Im Juni 2010 kam es nach den Parlamentswahlen zum Verlust der Parlamentsmehrheit für die bisherige Regierungskoalition, die Opposition gewann die Mehrheit der Sitze im Parlament. Da der bisherige Ministerpräsident Fico keine neue Regierung bilden konnte, trat die Regierung am 8. Juli 2010 ab. Zur neuen Ministerpräsidentin wurde die SDKU-Politikerin Iveta Radičová ernannt.

Bei den Parlamentswahlen in der Slowakei am 10. März 2012 erreichte die sozialdemokratische SMER mit 44,4 Prozent der Stimmen eine absolute Mehrheit im Parlament (83 der 150 Sitze). Premierminister wurde erneut wie nach der ersten Amtszeit von 2006 bis 2010 der Vorsitzende der Partei SMER Robert Fico. In der Regierung ist nur eine Frau und vier Minister sind parteilos. **Ergebnisse SMER-SD**

Die sozialdemokratische SMER-SD ist die Gewinnerin der letzten Jahre. Nachdem sie von 2006-2010 den Ministerpräsidenten stellte, erreichte sie bereits 2010 mit knapp 35% einen Rekordwert, der zum letzten Mal 1994 von Meciar und seiner HZDS erreicht wurde. Die am 10. März erreichten 44,41 sind ein einmaliges Ergebnis und wurden seit dem Fall des Eisernen Vorhanges noch von keiner Partei erreicht. Mit Ergebnissen über 50% dominiert SMER-SD die Nordwestslowakei - alle Bezirke in

der Region Trentschin wurde mit über 50% gewonnen - und die Nordost- bzw. Ostslowakei. Lediglich in den ungarischem Mehrheitsgebieten der Südwestslowakei liegt sie unter 25%. Mehr als 2/3 der SMER-Wähler gaben Fico ihre Vorzugsstimme.

## LITERATURVERZEICHNIS

- [1] CRAMER-LANGER, K. 1998, *Demokratisierung in der Slowakischen Republik. Entstehung und Entwicklung des Parteiensystems seit 1989*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1998, Sonderveröffentlichung, 96 s.
- [2] ČIČ, M. 2010, *Štátoprávne postavenie Slovenska (v súvislostiach dneška)*. Turany: Tlačiareň P+M 2010, 102 s. ISBN: 978-80-7090-976-8.
- [3] DINUŠ, P.: 2010, *Vyrovňavanie sa s minulosťou?* Bratislava: VEDA. Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied 2010. S. 136. ISBN: 978-80-224-1164-6.
- [4] GRUBER, S. 2010, *Wilder Osten oder Herz Europas?*. Göttingen: V&R uni press, 445 s. ISBN : 978-3-89971-599-6
- [5] HOFBAUER, H.- NOACK, D.X: 2012, SLOWAKEI. *Der mühsame Weg nach Westen*. Wien, Promedia Verlag, ISBN: 978-385371-349-5. 242 s.
- [6] HONZÁK, F. (autor projektu) 2007, *Dejiny Slovenska. Dátumy, udalosti, osobnosti*. Bratislava: Slovart, spol. S r. o. 2007, 882 s.
- [7] HRNKO, A. -ROLKOVÁ, N. 2008, *Slovenský parlament v premenách času*. Bratislava: Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky, ISBN 978-80-89052-45-5
- [8] KIPKE, R.: *Die politischen Systeme Tschechiens und der Slowakei*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag GmbH, 2002, 184 s. ISBN: 3-531-13525-2.
- [9] KRÁL, A. 2010: *Zápas o Slovensko*. Bratislava: Vydavateľstvo Spolku slovenských spisovateľov, spol. s r. o. 2010. 500 s. ISBN: 978-80-8061-425-6.
- [10] PEKNÍK, M. a kol. (vyd.): *Slovenské národné rady a cesta k parlamentarizmu*, VEDA, Bratislava 2008, ISBN: 978-80-224-1062-5
- [11] PÖTZSCH, H. 2009.. *Die deutsche Demokratie*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung 2009, 183 s. ISBN: 978-3-8389-7014-1.
- [12] SAMSON, I.: Die Slowakei: Grenze zwischen Ost und West. In: *Europabilder in Mittel- und Osteuropa. Neue Herausforderungen für die politische Bildung*. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn 1996. ISBN 3-89331-254-4.
- [13] SAMSON, I. 1997: *Die Slowakei zwischen Annäherung an Moskau und Streben nach Westintegration*. Köln: Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien 1997, 39 s., ISSN 0435-7183.
- [14] SCHNEIDER, L. 1995: *Politische Eliten in der Ex-Tschechoslowakei*. ( Teil I) Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien. 1995 Köln. 35 s., ISSN 0435-7183
- [15] SCHNEIDER, L. 1996: *Politische Eliten in der Ex-Tschechoslowakei*. ( Teil II) Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien. 1995 Köln. 35 s., ISSN 0435-7183

- [16] SCHNEIDER, E. 1997: *Quo vadis, Slowakei? Von der eingeleiteten Demokratie zum Autoritarismus?* Köln, Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien 39 s. ISSN 0435-7183
- [17] ÚSTAVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY 2011, Žilina: Print Centrum, s.r.o. 2011 63 s. ISBN: 978-80-89213-93-1.
- [18] VRTEL, L. 2010: *Štátne symboly Slovenskej republiky*. Bratislava: VEDA – Vydavateľstvo Slovenskej akadémie vied 2010, 182 s. ISBN: 978-80-224-1132-5.
- [19] VYKOUPILOVÁ, S. 1999: *Slowakei*. München, Beck 1999, 172 s. ISBN 3 406 39876 6

doc. PhDr. Ľudovít TITO, CSc.

Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov

UMB Banská Bystrica

ludovit.tito@umb.sk

## REGIONS IN SLOVAKIA – OPPORTUNITIES AND CHALLENGES

Rudolf BAUER

### Abstract

*Regional government in Slovakia has come into existence 12 years ago and it is still perceived with non-understanding in public. People don't fully understand reasons for its existence, they are not aware with its scope and competencies and turnout in the regional elections are still very low (about 20% in the last elections). Also after the second term of its existence, life "without regions" could imagine more than 50% of people (according the poll). This is the base for motives why to analyze the situation and try to find out solutions for the improvement. In this contribution there are briefly described main characteristics of the regions: the process of their creation – stages, main difficulties, legislative framework, size and scope of the regions, fiscal autonomy, possibilities to influence social and economic development, capacity to absorb European funds. The questions of opportunities and challenges to improve the situation of the regional government in Slovakia are raised at the end.*

**Keywords:** regional government, regions, scope of the regions, fiscal autonomy

### 1 INTRODUCTION

Regional government in Slovakia was established in 2001 and there are now three terms behind. After 12 years of existence it is still perceived with non-understanding in public. Slovak citizens didn't understand reasons why regions (higher territorial units) were established and after the regions' first term more than 50% of people said in the poll (in 2006), that they could imagine life without the regions. The situation is not changing; regional voting turnout is still very low<sup>1</sup>.

Slovak regions provide supra-local and sub-national services and after two steps of fiscal decentralization they have some fiscal autonomy, but it is a question whether they are genuine self-governing bodies. They didn't become strong stakeholders in the regional policy how it was assumed and they have to compete for European and state funds to implement regional development projects. Their constitutional and functional profile should be devised again.

---

<sup>1</sup> 2009: 22,9% in 1<sup>st</sup> round, 18,4 % in the second round

That is why it is reasonable to analyze the situation and to find challenges and opportunities for the improvement.

## **2 REGIONS CREATION – STAGES, MAIN DIFFICULTIES**

After establishing municipalities in 1990, when dual model of public sector was restored, creation of the second tier of territorial self-government - the regional government was only matter of time. Existence of regions (higher territorial units) has been rooted into the Constitution of the Slovak republic (in art. 64), which was approved in the Slovak parliament in 1992. Within 1990-1992 two governmental committees had been working on the issue of decentralisation, that time they suggested establishing 14+1 or 15+1 “natural” self-governing regions according set of criteria. In 1994 the Ministry of Interior affairs suggested 12 regions and in 1995 the Mečiar’s government approved “restitution asymmetric model”, which consisted of 7 administrative territorial units and 15 or 16 regions.

In 1996 the Slovak parliament approved creation of 8 administrative territorial units and 79 districts (Act 221/1996). It was a shift from 2-level administration to 3-level and a shift from resort management to integrated management of the local state and regional administration. In February 1998 the same government put into the parliament the act suggesting 8 regions, but this was approved only in the 1<sup>st</sup> reading. After the elections in August 1999 the first Dzurinda’s government firstly approved “Reform of public administration strategy” as second phase of decentralization process with continuation in dual model. The next year in April 2000 the government approved “Strategy of decentralization and modernization of public administration”. Both strategic documents were elaborated by the government’s plenipotentiary Viktor Nižňanský. In 2001 the act suggesting creation of 12 regions was sent into the parliament, but because of difficulties in the right-left coalition the parliament approved another solution - 8 regions (symmetric model), shifting circa 300 competencies to the local and regional self-government. In the second half of 2001 the state administration prepared material, organisational and financial conditions for regions’ start.

First regional elections took place in december, the 1<sup>st</sup> (second term 15<sup>th</sup>) and regional government was born. Turnout was quite low<sup>2</sup>, one reason for that was not sufficient information campaign. Shift of competencies from central, regional and local state administration to the regions was implemented in a sequential way: 01/2002 – civil defence, regional development, tourism, register, 04/2002 – transport, culture, 07/2002 - social services, education, health care, 01/2003 – territorial planning, secondary healthcare schools, 01/2004 – roads.

## **3 LEGISLATIVE FRAMEWORK FOR THE REGIONS**

The region is defined in the law as an independent territorial and administrative entity uniting people, who have permanent residence on its territory. The region is a legal

---

<sup>2</sup> 26% in the first and 22,6 % in the second round.

entity, which is authorized to manage its own property and its own financial sources, provides and protects rights and interests of its inhabitants.

Regions have specific features, which are:

- specified territory
- people taking part in self-government
- region's bodies (assembly, governor)
- region's symbols (coat of arm, flag, seal)

Duties and restrictions in self-governing matters can be imposed on the regions only through the law or on the base of the international agreement. All inhabitants with permanent residence in the territory of the region have the right to vote (governor and deputies), to be elected, to vote in the referendum, to take part in assembly meetings, to raise suggestions or complaints to the elected representatives. The assembly can issue generally binding regulations. The assembly can proclaim referendum in important questions dealing with scope of the regions. The regions can enter into international cooperation.

#### **4 SIZE AND SCOPE OF THE REGIONS**

There are eight regions in Slovakia, but the solution approved by the Parliament in 2001 was different like that prepared by the Government.<sup>3</sup> In designing the regions and finding the optimal country division for the regional self-government purposes it should be clear first, whether the country wants to support somehow “natural” (historical) regions or not; to create the framework for keeping / developing “regional identity”<sup>4</sup>, or to look more for the future. First alternative supports mostly smaller regions (in Slovakia 12 – 16 natural regions), which are in contradiction with tendency in Europe – to create greater regions which are more or less in line with the second statistical level NUTS. The second alternative can cause some protests from people expecting to have natural regions and from minorities too. But the discussion about to have only 3 / 3+1 (Bratislava) / 3+2 (Bratislava and Košice) regions has started recently in Slovakia. Interesting alternative is to create three regions with natural regions as constituencies for the regional elections. Discussions in the regional assembly, in which deputies have been elected in “natural” constituencies, can somehow support the regional identity.

The scope of the regions covers socioeconomic development of a territory, tackling disparities within the territory and all supra-local public services (regional type public institutions – secondary schools, libraries, museums, theatres, social institutions, hospitals, regional transport, roads etc.). Services should be those which are better to be provided on the regional level and which have been derived strictly from the principle of subsidiarity. It is feasible to devolve some regional type institutions to big cities level and it is connected with the question whether Košice and Bratislava should

---

<sup>3</sup> The Slovak government prepared (thru its plenipotentiary) the division of the country into 12 “natural” regions, based on the set of criteria defined in the previous strategic documents.

<sup>4</sup> Regional identity was among criteria for territorial division in Slovakia.



have some regional type competencies. In such a case regions should be strengthened in regional policy e.g. to have right to make decision in public investments together with central authorities.

## **5 FISCAL AUTONOMY**

Sufficient financial autonomy gives regional self-government its essence and creates meaningful long-term environment. Fiscal decentralization should ensure that region's financial resources shall consist mainly of its own resources. In the first term regions were financed mainly through so-called "decentralization grant". It was a first phase of fiscal decentralization, so one could hardly say about any fiscal autonomy. Also using property was limited only through prescript way.

Second phase of fiscal decentralization started in January 2005. According this fiscal change territorial self-government (both regions and municipalities) obtained its own revenues; share of the personal income tax as the main part. The territorial self-government gained higher fiscal autonomy and its share on all public tax revenues increased into 23%.<sup>5</sup> Regions have its own tax – vehicle tax, unfortunately it has not been divided fairly. Bratislava region has more than two times revenues from this tax in comparison with other regions; mainly because of many vehicles driving on different regions in Slovakia has been registered in the capital, where companies have their seats. All attempts to set right the situation were not successful. And after introducing road fee several years ago, all the system needs to be reevaluated.

System of shared taxes revenues based on taxes which have cyclical character is not entirely appropriate for financing regular personal and institutional expenditures (mainly in time of crisis or depression). In such a case the state has to bear all impacts of the crisis and compensate shortage of incomes of the regions. The region's share in general taxes with certain percentage seems to be a little bit better option.

Present fiscal autonomy of the regions is not sufficient enough for real influencing of the regional development. Regions are vested with important task – to take care of comprehensive development of their territories and their inhabitants and this task is hardly to be fulfilled without real fiscal autonomy and sufficient financial resources.

## **6 INFLUENCE ON SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT**

The main tool for influencing the socio-economic development of the region is "the Programme for economic and social development" based on "the Territorial plan" of the region. The programme has to be elaborated in line with goals and priorities defined in the National strategy of regional development of Slovakia. Approval of the Programme by the regional assembly is the condition for obtaining European and state financial resources.

---

<sup>5</sup> Tax revenues 2012: state budget – 8,547 billion Euros, regions – 0,518 billion Euros, municipalities – 1,616 billion Euros

The quality of regional development plans is different despite the prescript methodology from the relevant central authority. The structure of goals and priorities of the regional development plans mostly “copy” the goals and priorities defined in the National strategic framework – the document which is a base for obtaining European money in ending programming period 2007 - 2013. One can say that goals and priorities of the regional plans are turning around (as sunflowers) to the goals and priorities defined in the National framework.

One of the main motives for creating the regional self-government was to create a stakeholder in the regional policy, which could better understand regional situation, its endogenous potential and circumstances and have a chance to manage the regional socioeconomic development better like from the central level. Slovak regions didn't become strong players in the regional policy and despite the fact that they are responsible for the comprehensive development of the region and needs of their inhabitants they don't dispose of financial resources for implementing larger development projects rooted in the regional development plan. Public resources (both state and European) for the development purposes, which are the biggest source for projects defined in the regional development plans, are distributed mainly from the central level. Regions have to compete for the European money and in case, when they don't succeed in tender, public resources devoted to preparatory works - project documentation, feasibility study etc. were used in vain in most cases.

If the regions are to be responsible for the comprehensive development of their territories and have the power to define goals and priorities of their development they should have the right to be much more involved in decision making process how state and/or European public financial sources should be spent. Present regions are not really able to influence on the social economic intra-regional development of their territories. The question of inter-regional disparities among the regions has to be naturally solved on the national level; regions are not able to do that.

### **7 CAPACITY TO ABSORB EUROPEAN FUNDS**

The capacity of the regions to absorb European funds can be mainly seen from outputs data how those funds have been spent in the Regional operational programme (ROP) in present ending programming period. In this programme regions can compete for resources in their scope – secondary education, social services, cultural institutions, and roads of II and III class. Rate of approved financial resources was 95,5 % (December 31, 2012), contracts were made in 86,1 % and finances were transferred in 58 % in ROP. In comparison with average 37 % in all operational programmes in Slovakia, the utilization of European structural funds in ROP is much better. It can be seen that capacity to absorb European money in the regional level is relatively high.

### **8 OPPORTUNITIES AND CHALLENGES**

First challenge is whether present model of fiscal federalism is optimal or not, whether present state of distributing public finances among all three tiers is good in terms of

effectiveness or not. Sub national tiers are addressed by 23% of tax revenues (2012) – it is sufficient from the perspective of subsidiarity or not. The quality of governance (in terms of implementing principles of accountability, transparency, participation, effectiveness, efficacy, etc.) might be always improved – would be better to devolve more power to territorial tiers in terms of quality of governance or it is irrelevant. Another words: whether the **principle of subsidiarity – deciding “who-does-what”** it fully implemented or not. If we compare the situation in Europe, many states (both unitary and composite) have the power much more devolved to sub-national levels.

Devolving power needs to have strong enough and big enough units at the bottom level. Having almost 3000 municipalities in Slovakia it is obvious that a settlement is too fragmented. Comparing the situation in Europe, it can be seen, that many states (Poland, Sweden, Norway, Romania, etc.) joined municipalities districts and created bigger units in last decades. It means that other and probably more important challenge in Slovakia is **consolidation of municipalities**. There exist at least two scientific works how to tackle high fragmentation of municipalities prepared by geographers Vladimír Slávik (2005) and Róbert Grác (2011). Both works suggest to decrease number of municipalities and to create 250 resp. 281 new municipalities.

Having municipalities consolidated it is feasible **to review the power of the regions**, to redefine their constitutional and functional profile. To give them more planning functions and to strengthen new municipalities it is a question closely connected with the size and the number of the regions. Having regions more strong in development issue means to create strong regional stakeholders in the regional policy.

In the second phase of decentralisation some competencies were divided according the principle of “not divided responsibility”, what means that competencies are complementary divided between the state administration and the regions (and municipalities too in some cases). There are some situations, when representatives from two or all three tiers are involved in finding new solutions and there are supposed that they come into agreement, but it didn't occur (e.g.: integrated transport system in cities). In such a situation the law should suggest the solution e.g. state authority has the right to make a decision.

In secondary education there is no real problem in school network that regions wouldn't react to the demographic change in Slovakia. All of them made painful changes in their networks in more or less sufficient way. What can be seen as a problem in this area is not clear attitude from the central level, whether we would like to have more open **system with different types of schools**: state, private and church schools and enable children (and their parents) to make a choice, which school to attend or to have a system with more state regulation and with a prescription of school subject fields according the prognosis how the labour market would be developed in the future. The recent legislative change, which gave the right to the regions to make decision how many first classes might be open in all kinds of secondary schools at the beginning of the year generates a possible conflict of interest, because the regions have founding position towards state secondary schools and can prefer those schools. Other

problem is how to optimize network of elementary schools because of demographic change, whereas small municipalities have founding function mostly of one elementary school and there is not easy to come into agreement which school should be joined or set aside.

There are two challenges connected with the political environment of the regions. First is how to avoid dead-lock situations or business-type environment in which deputies (mostly mayors) are going to be captured by different small advantages. Such situations might arise when the governor is **politically different oriented** like majority of the assembly. If there is too much politicking it is wrong for all; the problems are not going to be solved, too much time and energy is devoted to quarrelling and looking for political advantages and not for real work of elected representatives. One opportunity how to eliminate such situations is to guarantee majority of the assembly for the governor (Italian solution), other is to strengthen the power of the governor (e.g. in budget approval).

Second is a **position of the main controller**. Person being in this position is elected by the assembly (according the law) and this might set up possible lack of impartiality of the controller. To be as impartial as possible and to be as right-minded as possible is an essence for all controller positions. That is why it should be re-evaluated and to devise of rather external system of control.

## 9 CONCLUSION

Creating regions as genuine self-government bodies with sufficient power and fiscal autonomy is a step supporting democratisation of the country, applying the principle of subsidiarity and looking for more appropriate model of fiscal federalism in terms of effectiveness. Regions can play important role in inter-regional cooperation promoting European cohesion. Creating the regions doesn't weaken the state, but it is a step towards better division of tasks and finances among different tiers of public sector with the aim of providing the services of higher quality and in more efficient way. Elected representative are closer to the citizens and in long term there is more feasible to create high quality of governance of the regions.

Regions and municipalities with their self-governing essence are not placed into state machinery. That is why not all high state officers are keen to look for the best model of fiscal federalism based on principle of subsidiarity and to devolve power to self-governing levels. But the process of looking for the optimal model of public sector architecture in Slovakia is hardly to be finished and will be under continuous re-evaluation.

## REFERENCES

- [1] BAUER, R. - KNEŽOVÁ, J. - KOZLAYOVÁ, A. - ŠTEINER, A. - ZÁBORSKÁ, Z. *Dobré spravovanie rozvoja regiónov, výzva pre Slovensko, Karpatský rozvojový inštitút*, 2010, 170 p., ISBN 978-80-970368-0-5

- [2] CHARRON, N. – LAPUENTE, V. – DIJKSTRA, L. *Regional Governance Matters: a study on regional variation in Quality of Government within the EU*, European Commission, WP 01/2012, 28 p.
- [3] KLIMOVSKÝ, D. *Pôsobenie organizačných jednotiek regionálnej úrovne územnej samosprávy v podmienkach SR v druhom funkčnom období: občianska perspektíva*. In *Slovenská politologická revue*, číslo 2, ročník IX, 2009, s. 83-95, ISSN 1335-9096
- [4] KLIMOVSKÝ, D. *Public administration in Slovakia: 20 years of experience with different institutional settings at the local and regional levels*, Analytical issue 05/2010, pages: 28-55 on [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com)
- [5] MARCOU, G. – ESPA, E. – SWIANEWICZ, P. – BAUER, R., *Regionalisation and decentralisation reforms in Romania, report prepared on the basis of expert contributions*, Council of Europe, DG II. 2013, 58 p., Restricted
- [6] NIŽŇANSKÝ V. *Decentralizácia na Slovensku*, Úrad Vlády SR, 2006, 431 p.
- [7] *Koncepcia decentralizácie a modernizácie verejnej správy*, Vláda Slovenskej republiky, 2001
- [8] Európska charta regionálnej samosprávy, draft 1997
- [9] PROFIROIU, M. *Decentralization process in Romania*, *Transylvanian Review of administrative sciences*, 16 E/2006, p. 115-123
- [10] NIŽŇANSKÝ, V. - BODO, R. S.. *Local democracy in Ukraine*, MESA 10, 2007, 120 p., ISBN 978-80-89177-09-7

RNDr. Rudolf BAUER, PhD.  
Mestská časť Košice-Západ  
[rudbau@gmail.com](mailto:rudbau@gmail.com)

# TRANSFORMÁCIA VEREJNEJ SPRÁVY NA SLOVENSKU PO ROKU 1989 –VÝZVY A REALITA

Ján MACHYNIAK

## Abstract

*Public administration is important part of a modern, democratic and rule of law state. It can be concluded that the success of any political system is inconsiderable extent dependent on the functioning of the basic subsystems public administration of any state. The dependency ratio is determined by the current economic, social and political situation in the society. It follows that the relationship and leading politicians to public administration and ultimately ensuring the general public interest. In this context, the contribution is the basic determinant of(un) successful functioning of public administration in Slovakia-the transformation of public administration.*

**Keywords:** *political system, public administration, transformation, public actors*

## 1 ÚVOD

Verejná správa nepochybne predstavuje dôležitú súčasť každého politického systému. Viacero odborných článkov a publikácií čoraz častejšie upozorňuje na skutočnosť, že moderná verejná správa sa spája predovšetkým s občianskou spoločnosťou. Tá v spojení s politickým systémom a jeho jednotlivými časťami vytvárajú priestor pre vykonávanie, resp. realizovanie všeobecnej vôle občanov. Samotný politický systém na Slovensku po roku 1989 je charakteristický transformačným procesom, ktorý zanechal na inštitucionálnom a obsahovom fungovaní verejnej správy a správaní aktérov verejnej politiky nezmazateľné stopy. Tie sa do dnes prejavujú v rámci výkonu samosprávnej demokracie na našom území. V príspevku sa preto venujeme verejnej správe, ktorá počas transformačného procesu politického systému nadobúdala svoju konečnú podobu. V tomto kontexte predpokladáme, že aktuálne problémy fungovania verejnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky sú determinované vplyvom negatívnych východísk transformácie verejnej správy. Pozornosť upriamujeme na niektoré politické aspekty, ktoré stoja za súčasným vnímaním a fungovaním verejnej správy.

## 2 VEREJNÁ SPRÁVA V KONTEXTE TRANSFORMÁCIE DEMOKRATICKÉHO SYSTÉMU

Skúsenosti po roku 1989 jasne ukázali, že prechod z nedemokratického režimu na demokratický systém, nie je v zásade jednoduchá záležitosť. Ide totiž o cestu plnú

najrozličnejších nástrah a úskalí. Argumentom v prospech tohto tvrdenia sú práve slovenské reálie v deväťdesiatych rokoch. Napriek pomerne hladkému prechodu z nedemokratického režimu na demokratický – spôsobený predovšetkým aktívnou účasťou mäkkej línie komunistických funkcionárov bývalého režimu na zmene, nebolo všetko ideálne. V konečnom dôsledku však môžeme počiatočné obdobie transformácie politického systému označiť pre Slovensko za pozitívne. Dohoda bývalých predstaviteľov štátnej moci s nastupujúcimi kádrami minimalizovala počiatočný šok z prerozdelenia štátnej moci. Hlavnou úlohou nastupujúcej politickej elity bola pokojná demontáž starého režimu, pričom potrebovala získať legitimitu pre svoju činnosť. Vo fáze liberalizácie sa teda na území nielen Československej republiky, ale aj na území Slovenskej republiky vytvoril inštitút slobodných demokratických volieb, bol prijatý zákon o slobode združovania občanov, čím sa vytvorili podmienky pre združovanie občanov a ich aktívne pôsobenie v politických stranách. (Kubín, 2003) Pre zhrnutie možno konštatovať, že toto obdobie (do prvých slobodných volieb), bolo charakteristické položením politicko – inštitucionálnych základov demokratického režimu, posilnenie pluralizácie politického a spoločenského života a naštartovanie radikálnej ekonomickej reformy. Začali sa pozitívne prejavovať prvky demokracie, ktoré prispievajú k efektívnosti a zlepšujú spoločensko- politické, sociálno-ekonomické prostredie v demokratickom a právnom štáte. Prirodzene sa očakávajú zmeny v rôznych oblastiach spoločenských pomerov občana, ktoré v prvom rade majú posilniť jeho status a celkovo zlepšiť jeho postavenie. (Imrovič, 2013) Toto obdobie bolo nepochybne nabité pozitívnymi zmenami uskutočňovaných z pozície politických elít, no objavovali sa aj negatívne skutočnosti vyplývajúce najmä z vytriezvenia nielen politických predstaviteľov, ale aj českého a slovenského národa z rýchlosti rozvoja a napredovania spoločnosti. Postupom času prichádzalo na politickej scéne k viacerým závažným konfliktným situáciám, ktoré vychádzali nielen z hodnotových orientácií jednotlivých relevantných politických subjektov, ale predovšetkým z mocenských ambícií niektorých ich členov. Vo všeobecnosti možno teda konštatovať, že *„politická súťaž zodpovedala stavu profilácie politických strán v období tranzície, pričom sa nedalo hovoriť o existencii ucelených stratégií vedenia politickej súťaže. Prevládala skôr spleť konsenzuálneho, kooperatívneho a konkurenčného typu vzťahov medzi politickými stranami.“* (Kubín, 2003, s. 31) Nevyhnutná ekonomická reforma a jej negatívne hodnotenie zo strany občanov spôsobili, že sa v spoločnosti objavila nacionalizácia politického života. V dôsledku tejto skutočnosti sa dostali na politické výslnie ako na českej tak i na slovenskej strane protichodné politické elity. Oba tábory totiž zastávali rozdielne názory na ekonomickú reformu i na úz spomínané štátoprávne usporiadanie. Nejednotnosť politických elít viedla k rozdeleniu Československa a vzniku samostatných štátov – Slovenskej republiky a Českej republiky. *„Hoci by sa mohlo zdať, že vznik samostatného štátu prispeje ku konštruktívnej kritickej sebareflexii dejín, opäť sa prejavila historická schizofrénia permanentného dištancovania sa od vlastnej minulosti, ktorá je prítomná v slovenskom verejnom diskurze od konca devätnásteho storočia.“* (Miháliková, 2004, s. 253) Napriek tomu, z makro – pohľadu ide o úspech – vzťahy zostali a rozvíjajú sa ako partnerské,

spojenecké ba do konca priateľské, blízkosť dvoch národov a štátov i naďalej pretrváva. (Mesežnikov, 2009) Elegancia, s akou k rozdeleniu Československa prišlo, potešila aj medzinárodné spoločenstvo. V tejto súvislosti L. Lipták zdôraznil, že „*po zamatovej revolúcii, zamatový rozchod vybavil Slovensko, ktoré bolo v zahraničí málo známe, cenným politickým kapitálom*“ (Lipták, 2004, s. 326) Tento „kapitál“ však jednotlivé vlády nedokázali využiť, čo sa v konečnom dôsledku prejavilo i na samotnom fungovaní inštitúcií mladého národného štátu. Je potrebné zdôrazniť, že nemalú zásluhu na tomto stave má práve autoritatívny štýl vládnutia troch vlád Vladimíra Mečiara. Objektívne možno preto povedať, že rozhodovanie o závažných otázkach celospoločenského charakteru sa uskutočňovalo v podobe hry s nulovým súčtom, čo v konečnom dôsledku znamená, že zisky jednej strany sa rovnajú automatickej prehre druhej strany. V tomto kontexte nemožno namietat, že dané obdobie bolo charakteristické konfrontačným štýlom zápasu o moc. V reálnej praxi to vyzeralo tak, že primárnym cieľom politických aktérov bolo dosahovanie úzkych skupinových záujmov na úkor ťažko definovateľného verejného blaha/verejného záujmu.

Táto skutočnosť výrazným spôsobom ovplyvnila verejnú správu, a to nielen z pohľadu jej inštitucionálneho fungovania, ale aj z pohľadu predstáv občanov a politických elít o jej základných úlohách a poslaní. Samotný princíp decentralizácie a dekoncentrácie moci či už v rámci štátnej správy alebo samosprávy nebol aplikovaný správne. Vo všeobecnosti možno argumentovať, že princíp samosprávnej demokracie a nezávislosti rozhodovania nižších štátnych orgánov (bez účelného politického tlaku zhora), zostal len nenaplneným snom hŕstky aktérov verejnej politiky.

Verejná správa v modernom politickom systéme zohráva mimoriadne dôležitú úlohu. Sú si toho vedomí politickí aktéri, ktorí sa snažia upraviť jej konečnú podobu tak, aby vyhovovala čo možno v najväčšej miere ich úzkym politickým a straníckym záujmom. (Machyniak, 2012) Možno teda konštatovať, že „*verejná správa bola vždy využívaná predovšetkým ako mocenský nástroj. Preto sa jej bezprostredne dotýkali všetky zmeny, či zlomy v ovládaní štátu a národa. Každý režim bol v konečnom dôsledku od nej závislý.*“ (Minarovič – Nižňanský-Snopko, 1994, s. 105) Verifikovaním tohto tvrdenia sú práve vyššie spomínané politické reálie deväťdesiatych rokov a obdobie troch vlád Vladimíra Mečiara. Táto téza však nekorešponduje s pravým poslaním verejnej správy a to službe občanovi bez rozdielu rasy, národnosti, prípadne politickej príslušnosti.

Samotná transformácia verejnej správy bola ovplyvnená výraznou názorovou roztrieštenosťou politických subjektov v oblastiach základných otázok inštitucionálneho rámca nielen verejnej správy, ale i politického systému ako celku, vrátane zahraničnej politiky novovzniknutého štátu. V predstavách politických elít tak chýbala jasná vízia budúceho smerovania nielen zahraničnej orientácie štátu, ale i podoby vnútroštátnych spoločenských procesov realizujúcich sa v rámci štátnej správy a samosprávy. Na margo uvedených politických a spoločenských reálií sa V. Nižňanský vyslovil nasledovne: „*z procesu sa vytrácali prvky systematického prístupu*



*založené na odborných analýzach a do popredia sa dostávali politické a osobné záujmy.“ (Nižňanský, 2005b, s. 241).*

Výrazne nestabilizované prostredie, v ktorom sa formovala verejná správa na Slovensku si vyžiadalo daň v podobe dlhodobo pretrvávajúcich problémov vo fungovaní základných orgánov verejnej správy, najmä však tých, ktoré sa týkajú miestnej a regionálnej samosprávy. Nepochybne prijatie zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení môžeme pokladať a zaiste i pokladáme za elementárny krok v procese transformácie verejnej správy. Zároveň je determinantom, ktorý charakterizuje územnú samosprávu na Slovensku, súčasne vypovedá o celkovej podobe nastávajúceho usporiadania verejnej správy na území novovzniknutého štátu. (Hamalová – Papánková, 2004) Základným cieľom miestnej reformy verejnej správy bolo predovšetkým zabezpečiť hospodárne, užitočné a plynulé plnenie najzákladnejších funkcií sociálneho štátu prostredníctvom orgánov nato určených, a obce alebo mestá inštitucionalizovať do podoby právnických osôb s vlastným okruhom pôsobnosti. (Klus – Kováčová, 2011) Je potrebné zdôrazniť, že týmto krokom sa vymedzili hranice štátnej správy a samosprávy, resp. cieľom reformy verejnej správy bolo zavedenie duálneho modelu miestnej verejnej správy<sup>1</sup>. (Pilát, 2002a) Územná samospráva tak dostala istú mieru nezávislosti na moci štátu. Táto nezávislosť však nie je absolútna, keďže podmienky fungovania územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky určujú normatívne akty so silou zákona, ktoré sú prijímané prostredníctvom jednoduchej väčšiny v Národnej rade Slovenskej republiky. V tejto súvislosti je žiaduce zdôrazniť, že ústredné orgány štátnej správy v rámci prijímania legislatívnych opatrení sú povinné rešpektovať princípy demokratického a právneho štátu a v neposlednom rade brať do úvahy všeobecnú prospešnosť prijímaných legislatívnych aktov. (Hrtánek, 2011) Len pre zaujímavosť možno spomenúť, že zákon č. 369/1990 Zb. bol od svojej platnosti novelizovaný viac ako štyridsaťkrát, čo v konečnom dôsledku môže viesť k spochybneniu inštitucionálnej stability subsystému územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky. (Šebík, 2012)

V súvislosti s položením základov samosprávnej demokracie je potrebné zdôrazniť, že samotný princíp samosprávnej demokracie sme povýšili nad jej efektívnosť. Výsledkom je priveľká fragmentácia miestnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky. Význam miestnej samosprávy pre ktorýkoľvek štát je tak zásadný, že sa objavujú snahy niektorých subjektov o ovládnutie ekonomického a politického diania v danej komunite. Podobné snahy neobišli ani niektoré ponovembrové vlády, ktoré držali v rukách 95% daňových príjmov fyzických osôb a prostredníctvom štátnych

---

<sup>1</sup> Duálny model verejnej správy - existujú v ňom vedľa seba dve sústavy orgánov miestnej verejnej správy a to konkrétne miestna štátna správa a územná samospráva. Obec alebo vyšší územný celok tak vykonávajú svoje originálne kompetencie a kompetencie, ktoré na ne v rámci preneseného výkonu štátnej správy zákonom preniesol štát. Ten je však povinný na výkon úloh miestnej štátnej správy poskytnúť obom formám územnej samosprávy potrebné finančné zdroje. Vo všeobecnosti však platí, že obce alebo vyššie územné celky nemôžu odmietnuť výkon úloh delegovaných štátom. (Konečný – Konečný, 2009)

účelových dotácií rozhodovali o úspešnosti niektorých miestnych alebo regionálnych kandidátov v obsadzovaní verejných funkcií.

Samotná myšlienka decentralizácie moci z centrálnej úrovne na nižšie, je v zásade celosvetovým trendom objavujúcim sa v podobe princípu tzv. subsidiarity, no jeho samotné uplatňovanie nie je možné zabezpečiť absolútne. Veľakrát totiž nie je v súlade s predstavou vládnych politických elít. Ako príklad môže slúžiť reforma verejnej správy v podobe prijatia zákona č. 221/1996 Zb. o územnom a správnom členení Slovenskej republiky a zákona č. 222/1996 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy. Zákony upravovali postavenie krajských a okresných úradov, ďalej financovanie a organizáciu, ako aj pôsobnosť ministerstiev vo vzťahu ku krajským a okresným úradom. V dôsledku prijatia spomínaných zákonov bolo zrušených 448 prvostupňových a 128 druhostupňových orgánov subsystému miestnej štátnej správy. Súčasne vzniklo 79 okresných a 8 krajských úradov. Celá sústava orgánov miestnej štátnej správy pritom bola z organizačného, ekonomického a personálneho hľadiska podriadená ústrednému orgánu štátnej správy. (Nižňanský, 2005b) Žiada sa zdôrazniť, že nešlo o krok ku skutočnej decentralizácii verejnej správy, ale o opatrenie, ktorého cieľom bolo predovšetkým posilniť pozície vtedajších vládnych strán v rámci celého subsystému štátnej správy. (Mesežnikov, 2002) Tieto tvrdenia argumentačne podporuje i skutočnosť, že vytvorením nových okresov došlo k výraznému narušeniu disproporcionality počtu obyvateľov jednotlivých okresov, čo v konečnom dôsledku vytváralo predpoklad zabezpečenia čo najväčšieho počtu hlasov pre stranu Vladimíra Mečiara. Počet vytvorených okresov tak nápadným spôsobom pripomínal polovicu mandátov v zákonodarnom zbore. Zvyšné mandáty (75+4) sú pravdepodobne výsledkom lobingu niektorých politických strán z vládnej koalície o vytvorenie svojho „okresu“. Možno sa teda domnievať, že volebná stratégia predstaviteľov vládnych politických strán mala nádyh zásadnej zmeny volebného systému. Podobný scenár sa týkal aj tých okresov, ktoré boli charakteristické výrazným zastúpením maďarskej národnostnej menšiny. (Kling, 2004) Rovnako je možné tieto kroky hodnotiť nielen ako predčasné, ale aj zbytočné, keďže v čase prijímania oboch normatívnych aktov nebola dovedty celkom ujasnená predstava o presune kompetencií na regionálnu samosprávu a na lokálnu úroveň. V dôsledku vyššie uvedených neuvážených krokov zo strany politických elít došlo (1) k negatívnemu zásahu do sociálne – priestorovej organizácie štátu a spoločnosti, (2) k nesúladu počtu krajov (v rámci štátnej správy) a administratívnych hraníc s regionálnou štruktúrou krajiny, (3) k narušeniu hraníc prirodzených mestských regiónov, a napokon (4) k nevhodnému vymedzeniu centier a periférií jednotlivých regiónov. (Nižňanský, 2002) Bohužiaľ, z uvedeného stavu verejnej správy sa vychádzalo aj v nasledujúcom období, najmä v súvislosti s vybudovaním druhej úrovne miestnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky.

Na margo uvedeného možno konštatovať, že v dôsledku politického zápasu a absencie jasnej vízie budúceho smerovania štátu, došlo v oblasti verejnej správy k potlačeniu samosprávnych princípov v prospech silnej štátnej správy. Rozvoj duálneho systému verejnej správy bol teda značne ohrozený v dôsledku jeho neprijateľnosti pre vtedajšie

politické elity. Politickí predstavitelia v tomto období urobili len tie opatrenia, ktoré sa nejakým spôsobom dali využiť na presadenie úzkych straníckych záujmov, resp. tie, u ktorých existoval predpoklad, že im budú nápomocné v procese získania alebo udržania moci. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že v spoločensky neúnosnej miere dochádzalo k zneužívaniu orgánov štátnej správy na čisto politické ciele a súčasne k využívaniu reformných procesov vo verejnej správe na upevňovanie moci zo strany vládnej koalície. Táto skutočnosť bola viditeľná najmä v súvislosti so spôsobom nevolených funkcionárov blízkych vládnym politickým stranám v rámci ústrednej a miestnej štátnej správy. Mnohí z nich totiž zastávali verejné funkcie v jednotlivých regiónoch štátu a súčasne boli čelnými predstaviteľmi materských politických subjektov v rámci krajských a okresných jednotiek. (Nižňanský, 2005b)

Determinantom tohto neprípustného postoja k základným otázkam fungovania verejnej správy zo strany všetkých politických predstaviteľov bol fakt, že v tom čase bol pre Slovenskú republiku typický vysoký stupeň fragmentácie politických strán a hnutí so znakom polarizácie, ktorý v dôsledku závažných udalostí vyústil do bipolárnej konfigurácie v podobe rozličných antagonických zoskupení politických subjektov. Tie však nemožno definovať ako jednodimenzionálne na pravo – ľavej škále politického spektra, ale možno ich schematicky vymedziť tak z hľadiska chápania politiky lídrov ako aj v hodnotových orientáciách ich stúpencov, ako tábor liberálne demokraticky profilovaných strán verzus tábor autoritatívnych politických strán. (Szolományi, 1999) Opozičné politické subjekty sa i so svojimi konštruktívnymi návrhmi ako zracionalizovať štruktúru, a v konečnom dôsledku akým spôsobom pristúpiť k dôkladnej decentralizácii štátnej moci na úroveň regionálnej a obecnej samosprávy, dostali do patovej situácie. Totiž, v dôsledku pomeru prerozdelených mandátov v prospech vládných politických strán, nemohli ovplyvniť realizáciu zámerov vládnej koalície HZDS – SNS – ZRS.

Na prvý pohľad sa zdalo, že s integráciou štátu do európskych štruktúr, nastane zmena vo vnímaní verejnej správy a jej najdôležitejších subsystemov. Bohužiaľ, nestalo sa tak. Druhá úroveň samosprávy, resp. jej inštitucionalizácia je taktiež výsledkom politických (ne)kompromisov, politického zápasu. V tomto prípade však súboj koalícia – opozícia, bol obohatený o spory v rámci predstaviteľov širokej demokratickej vládnej koalície, čo negatívne vplývalo na zamýšľanú reformu verejnej správy. (Machyniak, 2012) Nejednotnosť prvej vlády Mikuláša Dzurindu v niektorých závažných otázkach inštitucionálnej podoby a fungovania jednotlivých subsystemov verejnej správy, si v mnohých prípadoch vyžiadala svoju daň v podobe neefektívnosti verejného sektora a v konečnom dôsledku i verejnej správy. V tejto súvislosti možno spomenúť, že poslancami zákonodarného zboru bol odsúhlasený model, ktorý počítal so súčasnými 8 samosprávnymi a územnými celkami, a to i napriek tomu, že v porovnaní s inými navrhovanými modelmi vyšiel ako relatívne nevhodný. Pri tomto porovnávaní sa zohľadňovali rozličné ekonomické, sociálne, ale i politické ukazovatele. (Nižňanský, 2002)

Nemalý podiel na danom stave verejnej správy má aj neochota politických predstaviteľov viesť korektný dialóg nielen so svojimi potenciálnymi partnermi, ale aj s občanmi, ktorých sa uvedené zmeny bezprostredne dotýkali. Na margo názorov verejnosti na „reformné“ kroky uskutočnené počas deväťdesiatych rokov možno konštatovať, že sa výraznejšie nemenili. Reformu verejnej správy totiž nevnímali výlučne s kvalitou poskytovania verejných služieb, ale práve v kontexte spoločensko – politických reálií daného obdobia. (Velšic, 2002) V tomto kontexte bola necitlivosť vládnej koalície pri presadzovaní vlastnej predstavy o regionalizácii štátu voči občanovi minimálne pozoruhodná a objektívne možno predpokladať, že poukazovala na pretrvávajúci spôsob rozmyšľania z obdobia pred rokom 1989, ktorý bol založený na rozkrádaní najrozličnejších spoločenských komunít, a ktoré sa vymykali definovaným štandardom predstaviteľov komunistickej moci. (Nižňanský, 2005a) Viac ako desaťročie existencie druhej úrovne samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky nám zreteľne a jasne ukazuje, kde sú limity verejnej správy. Možno teda konštatovať, že v dôsledku viacerých nevydarených krokov zo strany zákonodarcov, dochádza ku kríze demokracie na jej elementárnych úrovniach. Jestvuje tu viacero hrozieb pre verejnú správu, a rovnako pre politický systém ako celok: vzdávanie sa občana od verejnej správy, z čoho vyplýva nedostatočná socializácia občana s inštitúciami verejného sektora, vysoká miera korupcie vo verejnom sektore a napokon kríza reprezentativity zastupiteľského princípu spravovania demokratickej spoločnosti. Predpokladáme, že občan napriek viditeľnému deficitu v kontexte jeho (ne)participácie na politickom systéme a zároveň na verejnej správe, nie je ľahostajný voči smeru, ktorým sa uberá súčasná spoločnosť. Úprimne však musíme povedať, že občan v tejto súvislosti nemá veľa možností, pretože legislatívna úprava postavenia a úloh jednotlivých subsystémov verejnej správy, vytvára v mnohých prípadoch neprekonateľné prekážky.

### 3 ZÁVER

Prípád transformácie politického systému a v rámci neho i verejnej správy je nevyvrátiteľným dôkazom toho, že nezodpovedné vládnutie vedie k deformáciám a v konečnom dôsledku k vzniku relatívne ťažko riešiteľných problémov vo fungovaní verejnej správy. Tento negatívny, roky pretrvávajúci spoločenský stav veľmi výstižne definoval P. Drucker, ktorý na margo politického systému poznamenal: „*V demokratickom štáte je hlavnou úlohou volených predstaviteľov brániť svojich voličov pred nenásytnou vládou. Ak však poslanci pomáhajú vládam ošklbávať voličov, aby prispeli k obohacovaniu zvláštnych záujmových skupín, sami pomáhajú vytvárať korupčný štát, podkopávajú základy slobodnej spoločnosti. Vytvára sa spoločnosť, v ktorej si voliči vyberajú podľa zásady – čo z toho budem mať? – a nezaujímajú sa o princíp fungovania vlády, o spoločenské otázky, o politiku*“ (Drucker, 1994, s. 56) Bohužiaľ doposiaľ nenastala výraznejšia zmena k lepšiemu. V tejto súvislosti sa z nášho pohľadu javí vhodným riešením práve posilnenie priamej účasti občanov na správe vecí verejných, a to akýmikoľvek prostriedkami, ktoré demokratický politický systém a otvorená verejná správa umožňujú. Máme na mysli predovšetkým zvýšenie

účasti na voľbách či už na úrovni celoštátnej, alebo na úrovni regionálnej, prípadne miestnej. Voľby sú veľakrát jediným, relatívne dostupným (z hľadiska vynaloženého času) prostriedkom, akým občania môžu ovplyvňovať dianie v štáte, regióne, meste alebo obci. Druhým spôsobom, je potrebné však zdôrazniť, že vo väčšine prípadov ide doposiaľ výlučne o deklaratívny spôsob, je účasť občanov na správe vecí verejných prostredníctvom priamej účasti na celoštátnom, regionálnom alebo miestnom referende. Stanovené kvórum platnosti referenda na všetkých troch úrovniach štátu robí referendum prakticky len veľmi ťažko vykonateľným. V tomto kontexte je nevyhnutné prehodnotiť hranicu minimálneho kvóra platnosti referenda. Ako vhodným riešením sa javí začať referendum na miestnej, prípadne regionálnej úrovni. Na tomto mieste si je potrebné položiť otázku: Na koľko sme povýšili princíp zastupiteľskej demokracie nad demokraciu priamu, keď sme ochotní akceptovať, že o miestnych alebo regionálnych zástupoch (ich rozhodnutia výrazným spôsobom ovplyvňujú všeobecné blaho danej komunity) rozhoduje len hŕstka zúčastnených voličov? Záverom možno povedať len toľko, že dobre fungujúca verejná správa (verejná správa bez výraznejších systémových problémov) nie je možná bez aktívnej participácie väčšiny občanov nášho štátu.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] DRUCKER, P. *Postkapitalistická spoločnosť*. Praha: Management Press, 1993. 197 s. ISBN 80-85603-31-4.
- [2] HAMALOVÁ, M. – PAPÁNKOVÁ, S. *K aktuálnym problémom komunálnej reformy v SR*. In: Šebová, M. – Žárska, E.: *Decentralizácia verejnej správy Slovenskej republiky. Otvorené otázky. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie organizovanej Katedrou verejnej správy a regionálneho rozvoja Ekonomickej univerzity v Bratislave*. Bratislava: Ekonomická univerzita, 2005. 127 s. [online]. [cit. 06. 07. 2013]. Dostupné na internete: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/slowakei/04686.pdf>>. ISBN neuvedené.
- [3] HRTÁNEK, L. *Vplyv princípov legislatívnej činnosti na modernú štátnu správu*. In: *Ekonomický a sociálny rozvoj Slovenska. Verejná správa – rozvojové trendy – manažment a podnikanie. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. [CD-ROM]. Bratislava: Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy, 2011. ISBN 978-80-8137-001-4.
- [4] IMROVIČ, M. – ŠVIKRUHA, M. *Odvodová politika v podmienkach Slovenskej republiky*. In: *Ekonomika řízení ve zdravotních a sociálních službách. Sborník medzinárodných vedeckých konferencií*. [CD-ROM]. Praha: Vysoká škola aplikované psychologie, 2013. ISBN 978-80-87871-00-3.
- [5] KLING, J. *Regionálna politika a verejná správa*. In: Fazekas, J. – Hunčík, P. (ed.): *Maďari na Slovensku (1984-2004). Súhrnná správa. Od zmeny režimu po vstup do Európskej únie*. Šamorín: Inštitút pre výskum menšín, 2004. 501 s. ISBN 9788089249169.

- [6] KLUS, M. – KOVÁČOVÁ, E. *Verejná správa Slovenskej republiky a jej manažment od roku 1989*. In: Koprlová, J.: *Vybrané problémy verejnej správy*. [CD-ROM]. Trnava: Inštitút sociálnych vied UCM v Trnave. 2011. ISBN 978-80-8105-180-7.
- [7] KONEČNÝ, S. – KONEČNÝ, B. *Otvorená komunálna politika. Teória a prax*. Bratislava: Mayor, 2009. 291 s. ISBN 978-80-969133-3-6.
- [8] KUBÍN, L. *Politické elity*. In: Sopóci, J.: *Slovensko v deväťdesiatych rokoch*. Bratislava: Univerzita Komenského Bratislava, 2003. ISBN 80-223-1732-2. s. 7-83.
- [9] LIPTÁK, L. *Slovensko v 20. storočí*. In: Manová, E.: *Krátke dejiny Slovenska*. Bratislava: Historický ústav Slovenskej akadémie vied, 2003. ISBN 80-88880-53-X. s. 265-330.
- [10] MACHYNIAK, J. *Aktuálne problem verejnej správy – výsledok zápasu o moc*. In *Aktuálne problémy a výzvy verejnej správy*. Kočice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2012. s. 122-130. ISBN 978-80-8129-021-3.
- [11] MESEŽNIKOV, G. *Činnosť politických strán a reforma verejnej správy*. In: Mesežnikov, G. – Nižňanský, V.: *Reforma verejnej správy na Slovensku 1998-2002. Súvislosti, aktéri, voľby*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2002. 253 s. ISBN 80-88935-30-X.
- [12] MESEŽNIKOV, G. *Česko – slovenské vzťahy v období politickej transformácie*. [online]. [cit. 2013-25.08]. 2009. 7s. Dostupné na internete: <[http://www.ivo.sk/buxus/docs//rozne/meseznikov\\_CS\\_vztahy\\_v\\_obdobi\\_politick\\_ej\\_transfor\\_macie.pdf](http://www.ivo.sk/buxus/docs//rozne/meseznikov_CS_vztahy_v_obdobi_politick_ej_transfor_macie.pdf)>.
- [13] MIHÁLIKOVÁ, S. *Politický obraz Slovenska: Medzi krížom a európskou hviezdíčkou*. In: Szomolányi, S.: *Spoločnosť a politika na Slovensku. Cesty k stabilite 1989 -2004*. Bratislava Univerzita Komenského Bratislava, 2004. ISBN 80-223-2077-3. s. 247-268.
- [14] MINAROVIC, M. – NIŽŇANSKÝ, V. - SNOPKO, L. *Práva miest a ich ochrana*. Bratislava: Nadácia F. Neumana, 1994. 208 s. ISBN 79627984.
- [15] NIŽŇANSKÝ, V. *Spoločenský, historický a európsky kontext reformy verejnej správy na Slovensku*. In: Mesežnikov, G. – Nižňanský, V.: *Reforma verejnej správy na Slovensku 1998 – 2002. Súvislosti, aktéri, voľby*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2002. 253 s. ISBN 80-88935-30-X.
- [16] NIŽŇANSKÝ, V. *Verejná správa na Slovensku*. Bratislava: Kancelária splnomocnenca SR pre decentralizáciu verejnej správy, 2005a. 111 s. ISBN 80-969459-4-7.
- [17] NIŽŇANSKÝ, V. *Decentralizácia na Slovensku. Bilancia nekonečného príbehu 1995 – 2005*. Bratislava: Úrad vlády SR. Kancelária splnomocnenca vlády SR pre decentralizáciu verejnej správy. 2005b. 431 s. ISBN 8096944711.
- [18] PILÁT, J. *Inštitucionálny aspekt reformy verejnej správy*. In: Mesežnikov, G. – Nižňanský, V.: *Reforma verejnej správy na Slovensku 1998-2002. Súvislosti, aktéri, voľby*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2002. 253 s. ISBN 80-88935-30-X.

- [19] SZOLOMANYI, S. *Kľukatá cesta k demokracii*. Bratislava: Stimul, 1999. 121 s. ISBN 80-88980-11-1.
- [20] ŠEBÍK, K. *Teórie lokálnej demokracie*. In *Regionálna a komunálna samospráva – rok pred voľbami. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Trnava: Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave, 2012. 295-305 s. ISBN 978-80-8105-433-4.
- [21] VELŠIC, M. *Samospráva a decentralizácia v optike verejnej mienky*. In: Mesežnikov, G. – Nižňanský, V.: *Reforma verejnej správy na Slovensku 1998 – 2002. Súvislosti, aktéri, voľby*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2002. 253 s. ISBN 80-88935-30-X.

PhDr. Ján MACHYNIAK  
Katedra verejnej politiky a verejnej správy  
Fakulta sociálnych vied  
Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave  
jan.machyniak@gmail.com

# REFORMA ŠTÁTNEJ SPRÁVY ESO – NÁVRAT K CENTRALIZÁCII VEREJNEJ SPRÁVY NA SLOVENSKU?

Michal CIRNER

## Abstract

*The issue of centralization or decentralization is not only theoretical concept and practical result of policies applied in the field of public administration, but also an ideological instrument of political organizations. Differentiation of technocratic decisions of politicians from ideologically or politically shading, would show the real competence in implementing changes in public administration.*

**Kľúčové slová:** štátna správa, reforma, centralizácia, politika, ideológia

## 1 ÚVOD

Zásadné administratívne reformy nie sú na Slovensku v postsocialistickom období ničím výnimočným. Kvalitatívna zmena je spojená v zhode s Klimovským s periódou rokov 1998 až 2005, kedy boli vykonané strategické reformné kroky (Klimovský In Swianiewicz, 2010). Monolitná vláda jednej strany (priradujúca sa k táboru sociálnodemokratických strán) vznikla po voľbách do NR SR v roku 2012. Vláda strany SMER-SD v čase pretrvávajúcej hospodárskej a finančnej krízy uskutočnila a realizuje rôzne opatrenia, ktoré by mali podporiť ekonomiku a štátny rozpočet. Nepopulárne opatrenia v podobe zvýšenia daňovo-odvodového zaťaženia a rozmanitých rozpočtových škrtov, vyžadujú kompenzácie znížením nákladov na chod štátu a jeho inštitúcií (verejnej správy), ako aj efektívnejšie nakladanie s týmito prostriedkami a kvalitnejšie služby pre občanov.

Práve vôľa šetriť i na strane štátu, nielen na občanoch, úsilie ukázať občanom, že ich dane štát neprejedá v nefungujúcej a neefektívnej byrokratickej mašinérii, sú motiváciou zrodu programu ESO – ako efektívnej, spoľahlivej a otvorenej štátnej správy. Reforma štátnej správy z dielne Ministerstva vnútra SR sa pokúša skonkretizovať ideu o šetrení a kvalitnejšom výkone štátnej správy. Keďže počiatkové zmeny vstúpili do platnosti po prvom januári 2013 a II. fáza programu ESO sa začne realizovať v októbri 2013, ďalšie zmeny v roku 2014, v súhrne predpokladaných IV. etapách, je načase sa opýtať, i keď komplexnou odpoveďou nemožno disponovať – quo vadis, ESO?



## **2 TEÓRIA A PRAX – ŠTÁTNA SPRÁVA AKO SÚČASŤ VEREJNEJ SPRÁVY A JEJ PROCESOV**

### **2.1 Štátna správa**

Štátna správa tvorí nezastupiteľnú podstatu verejnej správy. Je uskutočňovaná štátom a odvodená od základu, postavenia a poslania štátu, realizácie štátnej moci. Ide o autonómny druh najrozsiahlejšej aktivity štátu regulovaný legislatívou, obsahuje mocenské ciele a špecifický úzus pri ich dosahovaní. Keďže pôsobí aj v regiónoch, má svoju regionálnu dimenziu. Subjekty ju vykonávajú na substráte zákonného zmocnenia. „Pre výkon štátnej správy je rozhodujúce, aby bol orgán štátnej správy vybavený mocenskými právomocami, aby mu bola priznaná funkčná (vecná) a miestna (územná) príslušnosť, v rámci ktorej mocenskú pôsobnosť uplatňuje“ (Krnáč – Kožiak – Liptáková, 2008, s. 126).

Štátna správa je v prvom rade činnosťou výkonnou a nariad'ovacou. Výkonná prax tkvie v bezprostrednom vykonávaní zákonov a ostatných právnych normatífov štátnej moci, nariad'ovacia činnosť interpretuje vo vzťahu k fyzickým a právnickým osobám istý postup. Správne orgány sú oprávnené vydávať normatívne a individuálne správne akty a uskutočňovať aj iné opatrenia, používať donútenie, ak sú na to splnomocnené zákonom. Podľa Škultétyho do popredia vystupuje organizátorský charakter štátnej správy, ktorý obsahuje stálu riadiacu, koordinujúcu a kontrolnú činnosť, vytvárajúcu náležité predpoklady pre uspokojovanie potrieb obyvateľov (Škultéty, 2011).

Okrem iného „uplatňuje sa v nej prvok iniciatívy – činnosť orgánov štátnej správy nie je determinovaná a závislá len príkazmi a pokynmi určitých orgánov alebo osôb...orgány štátnej správy si úlohy môžu určovať a plniť aj z vlastnej iniciatívy, a to s cieľom skvalitniť a zefektívniť výkon verejnej správy. Činnosť orgánov štátnej správy je vo všeobecnosti limitovaná len ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi, prípadne právnymi predpismi nadriadených orgánov“ (Hašanová, 2011, s. 16).

### **2.2 Centralizácia a decentralizácia. Devolúcia a dekoncentrácia**

Okrem štátnej správy je exponovaným prvkom správy verejnej i zložka samosprávy. Vzťahy štátnej správy a územnej samosprávy a ich pozícia v štruktúre verejnej správy je rovnocenná alebo nerovnocenná. Vyplýva to z typu (modelu) štátu. „Centralistický model dáva menej priestoru územnej samospráve, pretože pozícia hlavne miestnej samosprávy je slabá, čo sa premieťa do rozsahu aj obsahu kompetencií. Ide o model, v ktorom je nerovnocenné postavenie samosprávy, prevažuje štátna správa“ (Žárska – Černěnko – Kozovský, 2010, s. 12).

Centralizované štáty trpia v zhode s Cabadom nielen geografickou vzdialenosťou medzi sídlom vlády a separátnymi regiónmi, ktorá zapríčiňuje deficit pochopenia pre lokálne okolnosti, ale identicky psychologickou dištinkciou medzi vládnymi exponentmi a občanmi (Cabad In Dančák – Hloušek, 2007). Napriek tomu aj v krajinách, kde prebehol proces decentralizácie vo svojich rôznych fazónach „stále existujúca centrálna vláda (centrum) disponuje konečnou mocou vzhľadom k daným jednotkám, proces de-centralizácie či opačnej re-centralizácie je v moci centra“ (Vykoupilová In Dančák - Hloušek, 2007, s. 17).

Centrálным teoretickým a praktickým problémom pri účinnom rozhodovaní vo verejnom sektore je stanovenie pomeru medzi centralizovaným a decentralizovaným rozhodovaním, kde závažným meradlom je efektívnosť alokácie verejných statkov a služieb. Keďže každý štát vychádza z iných konkrétnych podmienok, nedá sa determinovať unifikovaný prototyp optimálneho vzťahu centralizácie a decentralizácie. Univerzálne platí, že hocijakú konkrétnu funkciu by mala zabezpečovať tá úroveň verejnej správy, ktorá to dokáže najhospodárnejšie a najefektívnejšie zohľadnením priestorovej dimenzie rozdielnych druhov verejných statkov (Žárska – Černěnko – Kozovský, 2010).

„Zvýšená centralizácia moci znižuje zodpovednosť na miestnej úrovni a neumožňuje pružne reagovať na zmenu dopytu, čo spôsobuje nízku mieru flexibility na miestne požiadavky s prejavom oneskorených reakcií na vzniknuté problémy. Vysoký stupeň centralizácie okrem toho vedie k nedostatočnému sústredeniu ústrednej štátnej správy na výkon správnych funkcií a koncepčných činností“ (Žárska – Černěnko – Kozovský, 2010, s. 69). Odpoveďou na nadmernú centralizáciu moci a odľahčenie štátnych orgánov od lokálnych káuz umožňuje decentralizácia.

Decentralizácia je primárnou stratégiou na prenos kompetencií z ústrednej vlády na nižšie úrovne riadenia. Ide o východiskovú zmenu inštitucionálneho okruhu, v ktorom sa robia politické, sociálne a národohospodárske nariadenia. V prípade decentralizovaného usporiadania sú články, na ktoré boli pôsobnosti a zodpovednosti delegované, splna suverénne od centrálnych inšancií, svoje úlohy plnia svojprávne a len v stanovenej miere podliehajú kontrole realizovanej z centra. V oblasti verejnej správy je prejavom decentralizácie obzvlášť existencia územnej samosprávy a jej súvzťažnosti k ústredným ustanovizniám štátnej správy (Žárska – Černěnko – Kozovský, 2010). „Politická decentralizácia (devolúcia) - jediná skutočná...predpokladá prevod úloh a aferentných rozhodovacích právomocí na miestnu úroveň vlády a implicitné obmedzenia pre centrálnu intervenčnú schopnosť“ (Matei – Popa, 2010, s. 260).

Decentralizácia sa ako proces spája zväčša s prevodom kompetencií zo štátnej správy na samosprávu, ale môže to byť aj prenos právomocí na tretí sektor a pod. Špecifickým postupom je dekoncentrácia ako „prenesenie úloh z centrálnych inštitúcií podriadeným orgánom s nimi spojenými, fyzicky nachádzajúcimi sa mimo hlavné mesto (napr. oblastné riaditeľstvá). Presnejšie povedané, dekoncentrácia nie je decentralizácia, pretože sa vzťahuje len na presunutie funkcií v rámci štátnej správy, bez vplyvu na miestne úrovne verejnej správy, ktoré im nie sú podriadené...“ (Matei – Popa, 2010, s. 261).

„Významným impulzom pre rozšírenie modelu mnohoúrovňového vládnutia sa stali politologické štúdie z druhej polovice 50. rokov 20. storočia, ktoré tvrdili, že konkurencia medzi (mnohými) orgánmi miestnej správy vedie k zvýšeniu výkonu a efektivity verejnej správy a štúdie z 90. rokov, ktoré majú za to, že mnohoúrovňové vládnutie umožňuje tvorcom rozhodnutí reflektovať heterogenitu (spoločnosti)“ (Waisová In Dančák – Hloušek, 2007, s. 112).

Je však obligátne spomenúť, že nie všetky funkcie verejnej správy môžu byť decentralizované. Aj keď národná vláda decentralizuje, ponecháva si niektoré koncepčné a kontrolné funkcie. Popri generálnom nadšení „decentralizovať“, ktoré do vyspelých krajín západného sveta a liberálnej demokracie prinášajú „neoliberálne“ koncepty, permanentne sú protipólom etatistické tendencie, ktoré môžu presadzovať politici tak sociálnodemokratického ako i národného konzervatívneho razenia. Decentralizácia má pochopiteľne okrem svojich silných stránok aj slabé stránky, čo je argumentáciou pre presadzovanie centralizácie.<sup>1</sup>

### 2.3 Reformy verejnej správy a ideológia

Reforma verejnej správy sa dá posudzovať ako priebeh zmeny výkonných procedúr uplatňovaných v oblasti verejných služieb, ktoré už nie sú v súlade s očakávaniami politického a spoločenského prostredia. Okrem iného k dynamickosti administratívnej reformy prispieva i vplyv politických strán a ideológií, autorita úradníkov na smerovanie reformy a taktiež je to povedzme dosah celospoločenských udalostí na reformu správy (Círner In Dudinská, 2012).

Reorganizácie verejnej správy, ako ich popisuje Light, sú vyvolané šiestimi faktormi: 1. Rast počtu obyvateľov, obvodu, alebo klientely prislúchajúcej úradu, 2. zmena postavenia realizovaná v konzekvencii nových problémov úradu, 3. zmeny vo filozofii vládneho programu, 4. následky nových technológií, nové vybavenie a presadzovanie znalostí, 5. premenou - spravidla rastie - kvalifikácia pracovníkov, 6. kroky prijaté nadriadenými úradmi, ktoré často tlačia do zmien úradu im podriadené (Light In Stillman II, 2010).

„Reorganizácie sú snahou, aby sa prispôbili organizácie okolitému prostrediu, je to snaha prekonať organizačné zastaranosti a pokus o návrat organizácií do "normálnej rovnováhy." Reorganizácie sa budú opakovať v periodických intervaloch ako súčasť organizačného rastu, zmeny, alebo poklesu, a tak môžu byť považované za normálne a potrebné činnosti“ (Light In Stillman II, 2010, s. 372-373).

V duchu Drechslera medzi hlavné dôvody uskutočňovania reforiem verejnej správy patrí: móda, ideológie, korupcia, riešenie problémov. Pričom riešenie problémov je posledným a najmenším dôvodom. „S módou mám na mysli, že reformujete verejnú správu určitým spôsobom, pretože to robí každý...Každý to robí, tak to robíte tiež, pretože to je, samozrejme, tlak okolia, to je to, čo vás robí aktívnymi. Po druhé, ideológie. Čo je to ideológia? Zredukovaný pohľad na svet, pretože nemôžeme poňať všetku komplexitu sveta. Veríte, že štát je dobrý - štát je zlý - niečo také. A potom sa dopustíte istej reformy na tomto základe“ (Drechsler In Kattel – Mikulovski – Guy Peters, 2011, s. 17).

Zjednodušene je možné signalizovať ako je tvorená verejná správa podľa dominujúcej ideológie strán, ktoré participujú na vláde. Jedným z kritérií je aj rozsah štátu – podľa chápania minimálneho alebo silného štátu je prevažne mysliteľné určiť rozsah

---

<sup>1</sup> Silné a slabé stránky decentralizácie popisuje napr. Hamalová (2008) v publikácii *Teória, riadenie a organizácia verejnej správy*.

verejného aparátu. Klasickí liberáli sa usilujú o minimálny štát, čo naznačuje nemnoho úradov a neveliké kompetencie. Moderní liberáli sú prívržencami sociálneho štátu, čo dáva širšie eventuality byrokracii. Konzervatívna nová pravica napomáha silnému štátu a represívnym zložkám - inštrumentu na udržanie morálky a poriadku. Konverzne liberálna nová pravica sa angažuje za minimálny štát, pretože štát posudzuje za prostriedok donútenia a neslobody a pri hocijakej vláde pôsobí na život osobnosti skôr záporne (Cirner – Polačková, 2012).

„Politické partaje pri moci v demokratickom systéme aplikujú vlastné svetonázorové videnie sveta v societe a na to im slúžia ustanovizne verejnej správy ako zložky výkonnej moci. Preto je obligátne ich nastaviť, aby korešpondovali s prijímanou politikou a zároveň ju reprezentovali. Môže sa tak modifikovať ich interná štruktúra aj právomoci smerom navonok“ (Cirner – Polačková, 2012, s. 1360). Niskanen tvrdí, že v administratíve je utajovaná interná dynamika (na substráte egoistických kariérnych záujmov), ktorá vedie k posilňovaniu samotného štátu a jeho funkcií. Dispozícia menovaných úradníkov diktovať voleným politikom politické priority je vysvetlením, prečo dochádza k rastu štátu i za vlád mimoriadne odlišného ideového profilu (Cirner – Polačková, 2012).

Z aspektu reformných experimentov podľa Konečného, objektom záujmu týchto reforiem bola na Slovensku predovšetkým miestna štátna správa a otázky jej usporiadania na oboch stupňoch z hľadiska spoločného alebo odvetvového zamerania. „Za systémové zmeny pritom ani náhodou nepovažujeme kampaňovité znižovanie počtu zamestnancov verejnej správy, ktoré sa týka štátnej správy celoplošne a zasahuje ako mexická vlna občas aj jej ústredné orgány“ (Konečný In Ondrová, 2012, s. 8).

### **2.4 Reforma ESO – realizované zmeny a zámery**

Od 1. januára 2013 je platný zákon 345/2012 o niektorých opatreniach v miestnej štátnej správe, ktorý realizuje zámery Programového vyhlásenia vlády na roky 2012 – 2016 a ciele Programu ESO. Došlo k zrušeniu 64 štátnych úradov<sup>2</sup>. Kompetencie krajských školských úradov, krajských stavebných úradov, územných vojenských správ prešla na jestvujúce obvodné úrady v sídle kraja v pôsobnosti MV SR. Majetok štátu v správe týchto úradov sa zveril do správy MV SR – totožne aj personálne oprávnenie vo vzťahu k ich zamestnancom (V rámci programu..., 2013).

Kompetencie zrušených krajských úradov životného prostredia, krajských pozemkových úradov, krajských lesných úradov, katastrálnych úradov, krajských úradov pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie sa preniesli do oprávneného

---

<sup>2</sup> Napr. podľa agentúry SITA zánik troch štátnych úradov v Prešove - krajského školského úradu, krajského stavebného úradu a územnej vojenskej správy nepriniesol očakávanú úsporu pracovných miest. Počet úradníkov sa k 1. januáru 2013 nezmenil, štátne úrady sa pričlenili aj so svojimi ľuďmi pod existujúci Obvodný úrad Prešov. Krajský školský úrad sa pretransformoval na odbor školstva. Krajský stavebný úrad sa premenoval na odbor výstavby a bytovej politiky. Územná vojenská správa sa pretransformovala na oddelenie obrany štátu (Zánik úradov v..., 2013). V súvislosti so zrušením krajských školských úradov poslanec Beblavý poukazuje na negatívne skúsenosti: <http://www.beblavy.sk/2013/08/skusenosti-s-esom/>.

špecializovaného orgánu nižšieho stupňa v pôsobnosti príslušného ústredného orgánu štátnej správy (napr. krajské úrady životného prostredia prešli do obvodných úradov životného prostredia v sídlach krajov v pôsobnosti ministerstva životného prostredia a pod.) (V rámci programu..., 2013).

Od októbra 2013 prichádza II. fáza tejto reformy. K októbru vznikajú okresné úrady so sídlami v 72 okresoch. Rekompensujú doterajších 50 obvodných úradov. Prestane existovať aj 248 miestnych orgánov štátnej správy. Pri druhej etape reformy zanikajú všetky obvodné úrady životného prostredia, obvodné úrady pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie, obvodné lesné úrady, obvodné pozemkové úrady a správy katastra. Ich právomoc prechádza na integrovaný miestny orgán štátnej správy s novým názvom okresný úrad (Ľudia môžu reformu..., 2013).

Pre ľudí by mal byť teda pripravený jeden úrad, na ktorom budú môcť vybaviť takmer všetko.<sup>3</sup> Najväčšie mestá Bratislava a Košice majú mať od októbra tiež po jednom okresnom úrade. V Bratislave dovedy je osem obvodných úradov, Košičania majú zatiaľ štyri obvodné úrady. V praxi to nebude značiť, že Bratislavčania alebo Košičania sa nahromadia do jednej budovy. S okresnými úradmi začnú postupne vznikáť klientske centrá, v ktorých bude možné odovzdať žiadosti. K januáru 2014 ich má byť do prevádzky uvedených zhruba 16, ostatné budú následne otvárané v priebehu roka, celkom ich bude 79. Klientske centrá by mali byť prístupné pre každého do vzdialenosti 50 km od trvalého bydliska, resp. maximálne jednu hodinu cesty verejnou dopravou (Vavrová, 2013).

Druhá fáza reformy nepočíta s plošným prepúšťaním štátnych úradníkov. Ruší sa len okolo 100 neobsadených tabuľkových miest na 50 obvodných úradoch. Od októbra sa začleňujú všetci zamestnanci zrušených obvodných úradov pod nové okresné úrady a správy katastra. Zrušením sto tabuľkových miest by mal štát ušetriť ročne milión eur. Zrod nových okresných úradov prináša ministerstvu vnútra enormnejšie kompetencie. Ministerstvo bude pre okresné úrady licitovať tovar alebo služby a uskutočňovať personálnu politiku. Pod vnútro sa po reforme presúva zmiešaná agenda od školstva, stavebného, katastrálneho či živnostenského konania.

Medzi kompetencie novoutvorených okresných úradov patria záležitosti súvisiace s prevodom nehnuteľností na katastroch nehnuteľností, starostlivosť o životné prostredie, vydávanie živnostenských oprávnení, územné plánovanie, výstavba a bytová politika, záležitosti školskej správy – rušenie či zriaďovanie materských škôl, špeciálnych základných či stredných škôl, odborných učilíšť, bilingválnych škôl, záležitosti poľovníctva, hospodárenia v lesoch, pozemkových úprav, obrany štátu

---

<sup>3</sup> Redaktori denníka SME vyskúšali, či „vzorový projekt“ funguje tak optimálne aj v praxi. Zrušenie živnosti na živnostenskom odbore Obvodného úradu v Pezinku trvalo pár sekúnd. Úradníčka však zdôraznila, že Sociálnej poisťovni zmenu neoznamujú a treba tam zájsť osobne. Aby poisťovňa zmeny zaznamenala, vyžaduje sa potvrdenie z daňového úradu. Pre istotu úradníci odporúčali zájsť aj do zdravotnej poisťovne. Podobné odporúčania zneli od viacerých úradníkov (Piško – Krempek – Koník, 2013).

(Vavrová – Krbatová, 2013). Nanovo sa kreujú okresné úrady v týchto mestách: Hlohovec, Skalica, Ilava, Myjava, Partizánske, Púchov, Zlaté Moravce, Bytča, Kysucké Nové Mesto, Turčianske Teplice, Tvrdošín, Banská Štiavnica, Detva, Krupina, Poltár, Revúca, Žarnovica, Levoča, Medzilaborce, Sabinov, Snina, Gelnica, Sobrance (Kováč, 2013).

Ministerstvo vnútra napriek absentujúcim analýzám tvrdí, že do konca roku 2016 by mal štát zásluhou reformy usporiť až 700 miliónov eur (Vavrová – Krbatová, 2013). Až 415 miliónov eur sa má docieľiť tým, že sa zefektívni fungovanie verejnej správy. Úspora vďaka programu ESO má v roku 2014 dosiahnuť 173 miliónov eur. Na čom presne sa ušetrí, nie je jasné. Analýzu ESO ministerstvo vnútra nezverejnilo. Rovnako rezort financií nevie, kde sa škrtnú ďalšie peniaze chýbajúce do plánovanej 415-miliónovej úspory (Luppová, 2013).

### 2.5 Kritika reformy štátnej správy ESO

Ako tvrdí Sloboda, na jednej strane tu bude silnejšia štátna správa centralizovaná do 72 okresných úradov, na strane druhej vyše 2900 samospráv<sup>4</sup>. Dve tretiny z nich tvoria obce do tisíc obyvateľov, ktoré neprinášajú občanom takú kvalitu služieb za ich dane, ako by sa patrilo. K poštátneniu dielu ich kompetencií môže poslúžiť sieť okresných úradov a ich expozitúr (Sloboda, 2013a). Ďalej v súlade so Slobodom prichádza k recidívnej centralizácii výkonu miestnej štátnej správy pod dozorom ministerstva vnútra, čo je krok späť k modelu z rokov 1996-2003 (Sloboda, 2012).

Systém okresných úradov, ako v pripomienkovom konaní k návrhu zákona priznáva i samotné ministerstvo, predstavuje „len zmenu názvu obvodných úradov na okresné úrady“. „Sme svedkami prepisovania tabúľ a hlavičiek v papieroch. Nedochádza k integrácii tých agend, ktoré bežní ľudia na úradoch riešia najčastejšie – ESO sa netýka siete úradov práce (dávky), finančnej správy (dane) či sociálnej poisťovne (odvody). ESO znamená centralizáciu moci štátu v území. Okresný úrad bude pokrývať celú miestnu štátnu správu a bude veľmi silným predstaviteľom štátu“ (Sloboda, 2013b).

Okrem politického menovania prednostu okresného úradu ako symbolu silného predstaviteľa štátu je hrozbou i to, že okresné úrady budú mať eventuálne právomoc vydávať vyhlášky, ktoré nebudú predmetom pripomienkového konania. K samosprávam, ktoré sú primárnymi aktérmi miestnej politiky v území a majú právomoc vydávať všeobecne záväzné nariadenia, pribudne paralelná štátna štruktúra, ktorá sa bude tváriť podobne. „Bude mať jedného predstaviteľa, jeden úrad, bude vydávať vyhlášky a bude mať svoje kompetencie. ESO znamená riziko, že v

---

<sup>4</sup> Nadväzuje sa tým aj na eventualitu oslabenia samosprávnych krajov a preferované usporiadanie VÚC (8) podľa predsedu vlády Fica: „Slovensko by mohlo mať tri silné samosprávne kraje, pričom Bratislava by bola súčasťou západoslovenského kraja. Povedal to...premiér Robert Fico na 24. sneme Združenia miest a obcí Slovenska (ZMOS) v Nitre. Slovenská verejnosť sa podľa neho nezžila s vyššími územnými celkami (VÚC), preto si myslí, že pre zachovanie regionálnej samosprávy bude potrebné otvoriť po najbližších voľbách (november 2013 – pozn. autora) diskusiu o tom, či by nebol pre SR vhodný nový systém“ (Fico chce tri..., 2013).

budúcnosti dôjde k odoberaniu kompetencií samosprávam, zvráteniu decentralizácie či poštátňovaniu samosprávy“ (Sloboda, 2013b).

Simulovať šetrenie aj na strane štátu a ovládnutie majetku, personálií a rozhodovania na regionálnej úrovni. Opozičný poslanec Miroslav Beblavý takto formuluje podľa neho reálne méty reformy ESO. Na margo deklarovateľných úspor, ktoré majú dosiahnuť stovky miliónov eur, Beblavý poznamenáva, že v doložke vplyvov k aktuálnemu zákonu je uvedená úspora 2,2 milióna eur ročne (ESO predstiera šetrenie..., 2013). Ďalšia opozičná poslankyňa Lucia Žitňanská sa obáva posilňovania pozície ministra vnútra, pod ktorého sa koncentruje verejné obstarávanie a politické nominácie na posty prednostov okresných úradov, pretože po druhej etape reformy ESO budú títo prednostovia silnými politickými personami v regióne a koncentrácia moci je podľa nej problémom (Kaliňák: prednostovia okresných..., 2013).

Ďalším zmieňovaným faktom je, že ministerstvo realizuje ESO len na podklade interných analýz, ktoré odmieta publikovať. Realistickosť plánovanej sumy úspor na ohlasovanej úrovni 700 mil. eur nie je možné verifikovať. Keďže formu tretej a štvrtej etapy ESO nepoznáme, môžeme vychádzať len z odhadovaných dopadov, ktoré ministerstvo zverejnilo v kontexte s prvými dvomi etapami. Kým zrušenie krajských úradov má ročne priniesť úsporu 3,6 mil. eur, integrácia miestnej štátnej správy a obvodných úradov do okresných úradov má ročne štátu usporiť 2,2 mil. eur na úrovni miestnej štátnej správy a ďalších 9,3 mil. eur v ústrednej štátnej správe. To sú doposiaľ jedinú doložené systémové úspory ESO (Sloboda, 2013b).

### 3 ZÁVER

Otázka o tom, či reforma štátnej správy ESO prináša do miestnej štátnej správy opätovnú centralizáciu oproti dekoncentracii (devolúcii), je zdá sa zodpovedaná. Koncentrácia právomocí v okresných úradoch pod gesciou Ministerstva vnútra SR je fakticky bežná zrkadlovým odrazom Mečiarovej štátnej správy, zavedenej v roku 1996 (bez krajských úradov). Či Damoklov meč visí i nad decentralizáciou uskutočňovanou v koncepcnej a praktickej podobe, rokoch 1998 až 2005 na Slovensku, týkajúcou sa najmä regionálnej a miestnej samosprávy (VÚC, obce a mestá), to už je otázka čisto hypotetická.

Časť (momentálne) vplyvného politického establišmentu sa netají rezistenciou k samosprávnym krajom alebo ich súčasnému členeniu, ale má tam silnú prezenciu svojich nominantov, čo je spontánnou pragmatickou bariérou pre ich deinštaláciu a pod. V samospráve si môžeme všimnúť (Fico I., Fico II.) kompetenčné posilnenie starostov a primátorov na úkor volených zastupiteľstiev miest a obcí, čo je istým spôsobom koncentrácia moci do jedného orgánu samosprávy. Tendencia k posilňovaniu funkcií štátu a teda aj štátnej správy, sú úplne legitímnym inštrumentom realizovania ideí sociálnodemokraticky orientovaných politických zoskupení, ale často aj národno-konzervatívnych pravicových subjektov v politike.

Univerzálny „neoliberálny“ trend decentralizovať, ktorý zachvátil aj postsocialistické Slovensko v transformačnom procese, má prirodzene svojich zástancov i odporcov. Úmyslom príspevku nie je deskripcia pozitív a negatív centralizácie či decentralizácie,

ani agilná obhajoba jedného z týchto heterogénnych konštruktov. Je len suchým akademickým konštatovaním, že miestna štátna správa sa stáva viac centralizovanou. Čo je však prípustné priebežne podrobovať kritike, bez ideologických nánosov o škodlivosti centralizmu etc., to sú z technokratického hľadiska imaginatívne sumy, ktoré sa reformou ESO ušetria v štátnom rozpočte a nie sú zatiaľ nijako podložené (skôr kolosálne prehnané). Ďalej je to prílišné nadšenie a optimizmus z tzv. klientskych centier a okresných úradov, kde sa má vybavovať efektívne „všetko na jednom mieste.“ Prezentácia elektronicky prepojených databáz a zlepšenia kvality služieb pre občanov môže vyvolávať efektný dojem, ale to ešte nie je skutočnosť. Realita často býva oveľa prostejšia. Náš skepticizmus vyplýva z osobných rozhovorov s pracovníkmi verejnej správy v mestách Medzilaborce alebo Snina (kde sa obnovujú okresné úrady). Na základe týchto poznatkov sa domnievame, že princíp zariadiť si „všetko na jednom mieste“, bude mať viacero zádrhel'ov, ale snaha sa musí oceniť. Nijaká reforma by sa nemala predávať ako marketingový produkt, na ktorý sa dívame s nedôverou. Najlepším ocenením zmien je, keď sa s nimi zžijú občania a sami si ich začnú pochvaľovať. Ale na to je ešte čas, ako i na vychytenie nedostatkov. Občania, ale i organizácie majú príležitosť prebiehajúcu reformu ESO pripomienkovať cez verejný portál. Veď ako povedal Jim Rohn: „Ak sa ti niečo nepáči, zmeň to! Nie si predsa strom.“

### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] CABADA, L. Formální decentralizace a nefunkční víceúrovňová správa jako překážka procesu evropeizace – příklad Bosny a Hercegoviny. In DANČÁK, B. – HLOUŠEK, V. (eds.) *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*. Brno : MU, 2007. ISBN 978-80-210-4458-6. s. 91-106.
- [2] CIRNER, M. Reforma verejnej správy. In DUDINSKÁ, I. (ed.) *Politologické penzum*. Prešov : Vydavateľstvo PU, 2012. ISBN 978-80-555-0590-9. s. 89.
- [3] CIRNER, M. - POLAČKOVÁ, A. Ideologie jako součást politicko-administrativních korelací ve veřejném aparátu. In *MMK 2012. Mezinárodní Masarykova konference pro doktorandy a mladé vědecké pracovníky : sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference*. Hradec Králové : Magnanimitas, 2012. ISBN 978-80-905243-3-0. s. 1358-1363.
- [4] DRECHSLER, W. Public Administration in Times of Crisis. In KATTEL, R. – MIKULOWSKI, W. – GUY PETERS, B. (eds.) *Public Administration in Times of Crisis*. Bratislava : NISPAcee, 2011. ISBN 978-80-89013-56-2. s. 15-25.
- [5] HAŠANOVÁ, J. Správne právo. Všeobecná a osobitná časť. Bratislava : VEDA, 2011. 437 s. ISBN 978-80-224-1176-9.
- [6] KLIMOVSKÝ, D. Territorial consolidation and Intercommunal Cooperation at the Local Level in the Slovak Republic. In SWIANIEWICZ, P. (ed.) *Territorial Consolidation Reforms in Europe*. Budapest : OSI/LGI, 2010. ISBN 978-963-9719-16-3. s. 237-253.
- [7] KONEČNÝ, S. Modely usporiadania ústredných orgánov štátnej správy v krajinách Európskej únie – inšpirácia pre reformu verejnej správy v Slovenskej



- republike. In ONDROVÁ, D. (ed.) *Aktuálne problémy a výzvy verejnej správy*. Košice: FVS UPJŠ, 2012. ISBN 978-80-8129-021-3. s. 7-20.
- [8] KRŇÁČ, J. – KOŽIAK, R. – LIPTÁKOVÁ, K. Verejná správa a regionálny rozvoj. Zvolen : UMB, 2008. 258 s. ISBN 978-80-8083-695-5.
- [9] LIGHT, C., P. The Tides of Reform Revisited: Patterns in Making Government Work. In STILLMAN II J., R. (ed.) *Public Administration. Concepts and Cases*. Boston : Wadsworth, 2010. ISBN 978-0-495-79742-5. s. 372-390.
- [10] MATEI, A. – POPA, F. Impact of Decentralisation on the Corruption Phenomenon. In NEMEC, J. – GUY PETERS, B. (eds.) *State and Administration in a Changing World*. Bratislava : NISPAcee, 2010. ISBN 978-80-89013-50-0. s. 259-269.
- [11] ŠKULTÉTY, P. Verejná správa a správne právo. Bratislava : VEDA, 2011. 142 s. ISBN 978-80-224-1203-2.
- [12] VYKOUPILOVÁ, H. Víceúrovňové vládnutí v Evropě: koncepce, modely, typy. In DANČÁK, B. – HLOUŠEK, V. (eds.) *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*. Brno : MU, 2007. ISBN 978-80-210-4458-6. s. 13-27.
- [13] WAISOVÁ, Š. „Jedna velikost nesedí všem“: K čemu vede aplikace neoliberálního konceptu vládnutí ve slabých státech? In DANČÁK, B. – HLOUŠEK, V. (eds.) *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*. Brno : MU, 2007. ISBN 978-80-210-4458-6. s. 107-120.
- [14] ŽÁRSKA, E. – ČERNĚNKO, T. – KOZOVSKÝ, D. Verejná správa I. Bratislava : EKONÓM, 2010. 176 s. ISBN 978-80-225-3113-9.

#### INTERNETOVÉ ZDROJE

- [1] KOVÁČ, P. Mesiac pred reformou: Ľudia sa pýtajú, čo sa zmení. *Pravda* [online]. 27.08.2013, [cit. 2013-09-08]. Dostupné z WWW: <<http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/291124-mesiac-pred-reformou-ludia-sa-pytaju-co-sa-zmeni/>>.
- [2] LUPPOVÁ, S. Najviac majú so šetrením štátu pohnúť ministerstvá. Nevie sa ako. *Aktuálne.sk* [online]. 16.08.2013, [cit. 2013-09-08]. Dostupné z WWW: <<http://aktualne.atlas.sk/najviac-maju-so-setrenim-statu-pohnut-ministerstva-neverie-sa-ako/ekonomika/slovensko-a-ekonomika/>>.
- [3] MV SR. V rámci programu ESO sa začalo s opatreniami v miestnej štátnej správe. *Minv.sk* [online]. 02.01.2013, [cit. 2013-09-08]. Dostupné z WWW: <<http://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=v-ramci-programu-eso-sa-zacalo-s-opatreniami-v-miestnej-statnej-sprave>>.
- [4] PIŠKO, M. Vláda odobrila reformu verejnej správy, zanikne 64 úradov. *Sme* [online]. 24.08.2013, [cit. 2013-09-08]. Dostupné z WWW: <<http://www.sme.sk/c/6508411/vlada-odobrila-reformu-verejnej-spravy-zanikne-64-uradov.html#ixzz2eQxh9K00>>.
- [5] PIŠKO, M. – KREMPASKÝ, J. – KONÍK, J. Kaliňák reformu ESO prechválil, živnostníci sa stále nachodia. *Sme* [online]. 18.07.2013, [cit. 2013-09-08].

- Dostupné z WWW: <<http://www.sme.sk/c/6873776/kalinak-reformu-eso-prechvalil-zivnostnici-sa-stale-nachodia.html#ixzz2eIWBh4d1>>.
- [6] SITA. Fico chce tri silné kraje, Bratislava nemá mať vlastný, avizuje ZMOS. *Aktuality.sk* [online]. 28.05.2013, [cit. 2013-09-08]. Dostupné z WWW:<<http://www.aktuality.sk/clanok/229588/fico-chce-tri-silne-kraje-bratislava-nemat-vlastny-avizuje-zmos/>>.
- [7] SITA. Ľudia môžu reformu ESO kritizovať i vylepšovať cez nový web. *Pravda* [online]. 20.06.2013, [cit. 2013-09-08]. Dostupné z WWW: <<http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/284445-ludia-mozu-reformu-eso-kritizovat-i-vylepsovat-cez-novy-web/>>.
- [8] SITA. Zánik úradov v Prešove zamestnancov neušetril. *Prešovský Korzár.sk* [online]. 25.01.2013, [cit. 2013-09-08]. Dostupné z WWW: <<http://presov.korzar.sme.sk/c/6679683/zanik-uradov-v-presove-zamestnancov-neusetril.html#ixzz2eIYL9Cgd>>.
- [9] SLOBODA, D. Druhé ESO z Kaliňákovho rukáva. *Konzervativizmus.sk* [online]. 27.05.2013a, [cit. 2013-09-08]. Dostupné z WWW: <[http://www.konzervativizmus.sk/article.php?4933&ezin\\_author\\_id=48](http://www.konzervativizmus.sk/article.php?4933&ezin_author_id=48)>.
- [10] SLOBODA, D. ESO nie je totálna reforma. *Konzervativizmus.sk* [online]. 10.09.2012, [cit. 2013-09-08]. Dostupné z WWW:<[http://www.konzervativizmus.sk/article.php?4933&ezin\\_author\\_id=48](http://www.konzervativizmus.sk/article.php?4933&ezin_author_id=48)>.
- [11] SLOBODA, D. Návrat k ére národných výborov. *Sme* [online]. 26.05.2013b, [cit. 2013-09-08]. Dostupné z WWW: <<http://komentare.sme.sk/c/6814033/navrat-k-ere-narodnych-vyborov.html#ixzz2eIXBk25P>>.
- [12] TASR. ESO predstiera šetrenie a sleduje ovládnutie rozhodovania v regiónoch. *Teraz.sk* [online]. 14.05.2013, [cit. 2013-09-08]. Dostupné z WWW:<<http://www.teraz.sk/slovensko/eso-reforma-beblavy-nrsr/46116-clanok.html>>.
- [13] TASR. Kaliňák: Prednostovia okresných úradov musia byť politickí nominanti. *Sme* [online]. 21.04.2013, [cit. 2013-09-08]. Dostupné z WWW:<<http://www.sme.sk/c/6775000/kalinak-prednostovia-okresnych-uradov-musia-byt-politicki-nominanti.html>>.
- [14] VAVROVÁ, V. Premena úradov bude ťažkou skúškou. *Pravda* [online]. 21.06.2013, [cit. 2013-09-08]. Dostupné z WWW:<<http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/284468-premena-uradov-bude-tazkou-skuskou/>>.
- [15] VAVROVÁ, V. – KRBATOVÁ, L. Veľká zmena na úradoch od októbra. *Pravda* [online]. 19.06.2013, [cit. 2013-09-08]. Dostupné z WWW:<http://spravy.pravda.sk/domace/clanok/284299-kalinak-reforma-eso-usetri-este-viac>

Mgr. Michal CIRNER  
Inštitút politológie FF PU v Prešove  
cirner2@gmail.com

## MOC, ETIKA A ETICKÉ RIADENIE VO VEREJNEJ SPRÁVE

Drahomíra ONDROVÁ

### Abstract

*The presented article is dedicated to the widely discussed and considered topic regarding the relationship among power, public ethics and ethical management implied in public administration. It focuses on the perception of power from different philosophical, theoretical and practical angles, and it tries to show its impact on the ethical leadership in public administration organizations. It attempts to prove a close linking among power, ethics and administrative effectiveness. The core of the article is concerned with the positive leadership character traits called virtues, such as; courage, integrity, humility, reverence, optimism, compassion, quality to make wise choices, having the sense and respect for justice and duty, ability to be accountable for one`s own decisions and possessing a strong intellectual quality to carry out power based on the principled-power-ethical criteria. Besides the responsibility towards the organization, the ethical leader must be accountable to general public and public opinion. In addition to that, the attention is paid to the role of leader within the organization and possible moral influences exercised on the ethical organization climate and organization members` ethical behavior. Final part of the article is devoted to the falls of ethical fashion connected with the abuse of power.*

**Key words;** *power, ethics, public administration, leadership, character traits, abuse of power*

### 1 ÚVOD

Predložený príspevok vychádzajúc z uvedenej literatúry pokúša sa poukázať na spojitosť a neoddeliteľnosť vzájomných väzieb medzi mocou a etikou, ktoré tvoria podstatu etického manažmentu v jednotlivých inštitúciách a organizáciách verejnej správy, ak sa má naplňovať sledovanie spoločných záujmov, udržanie poriadku, a v nezanedbateľnej miere ich prosperita a prežitie. I keď sme zvyknutí vnímať moc v kategóriách sily, predovšetkým ako získanie a udržanie politickej moci v Hobbesovskom duchu „Bellum Omnium Contra Omnes“, a nie v intenciách pôvodného charakteru moci ako komunikatívneho vzťahu medzi tými, ktorí vládnu a ovládanými. Príspevok upriamuje pozornosť na rozumné a zmysluplné uplatňovanie moci, zdôrazňuje skutočnosť, že nie je neprekonateľná priepasť medzi mocou a etikou, zdôrazňuje ich možnú vzájomnú symbiózu, ktorá môže tvoriť základ efektívneho

a zároveň aj etického riadenia vo verejnej správe rešpektujúc práva a záujmy ostatných.

## 2 CHÁPANIE MOCI A VEREJNEJ ETIKY

V spoločnosti ako je naša, sa moc vníma ako potencionálne, ak nie už samotne vo svojej podstate ako neetická a nemorálna. Už samotná definícia moci naznačuje, že ide o zámerné ovládanie a manipuláciu jedných nad druhými, s možnosťou okliešťovania ich základných ľudských práv tými, čo sú pri moci. Následne táto skutočnosť vyvoláva vzdor a vzburu u tých, ktorí mocou nedisponujú. Tí, ktorí netrpia nedostatkom a sú vlastníkami moci, konštatuje zakladateľ realistického pohľadu na politiku a moc **Edward Carr**, sa snažia udržať daný status-quo usporiadania vecí, na druhej strane tí, čo trpia nedostatkom a nedisponujú mocou, alebo nemajú uspokojené svoje základné životné požiadavky, snažia sa o spoločenskú zmenu. Moc a jej chápanie, podľa Carra, musí vychádzať z realistického ponímania situácie a určitým spôsobom snažiť sa o jej reguláciu a prípadnú konfliktnosť, želateľné zastieranie skutočnosti, konštatuje Carr, môže viesť k nežiaducej eskalácii existujúceho konfliktu. Pre predstaviteľov realistického smerovania je podstatný rozdiel medzi etikou a morálkou súkromnej sféry a eticko-morálnymi hodnotami sféry verejnej. Politická etika pripúšťa určité formy konania, ktoré sú neprípustné a netolerovateľné v individuálnej „privátnej morálke“.

Carr a jeho nasledovatelia stotožňujú **politiku s bojom o moc** a sú toho názoru, že zákon a morálka slúžia predovšetkým záujmom dominantných mocenských skupín. V tomto smere nadväzuje Carr na teoretickú myšlienkovú bázu Mannheimovej sociologickej koncepcie, ktorá kladie dôraz na materiálnu nedostatočnosť sveta uspokojiť záujmy všetkých spoločenských skupín a ľudí vôbec.

Nie je prekvapujúce, že takéto vnímanie moci, spojené s negatívnymi osobnými, ako aj celospoločenskými skúsenosťami, sú tí, ktorí sú predstaviteľmi a držiteľmi moci v jednotlivých štátoch, regiónoch, samosprávach a organizáciách automaticky vnímaní ako skorumpovaní, nečestní, alebo sa, podľa väčšej časti verejnej mienky, nimi postupne stávajú.

Na druhej strane sa do popredia dostáva aj druhá stránka moci, ako poukazuje Sutor, s odkazom na Hannah Arendetovú, moc ako principiálny fenomén ľudskej komunikácie, moc generický zrastená so sociálnym prostredím a s konfliktami, ktoré v ňom vznikajú, je to svet, priestor prebiehajúcich interakcií medzi ľuďmi; *“the world, as the space between people... in the on-going story of human affairs”*(Williams, G.,p.938). Jednotlivec alebo skupina nemôžu disponovať mocou izolovane, musia byť vo vzájomnom vzťahu k inému jednotlivcovi, alebo skupine. Moc pramení zo spoločného konania, má svoje korene v schopnosti ľudí konať spolu s inými, vzniká zo spoločných názorov a vôle, zaniká, keď sa stráca pospolitosť( Sutor, B., 1999).,.,*Sklon k spolčovaniu, zdôrazňuje Aristoteles, má človek od prírody, ale v protiklade od ostatných živočíchov je človeku vlastné, že on jediný má zmysel pre dobro a zlo, pre právo a bezprávie...“* ( Aristoteles, Politika I 2, 1253).

V demokratickej spoločnosti je morálnou mocou moc spoločenstva a jeho autorít, ktorá spočíva na slobodnom súhlase občanov s platným poriadkom. Demokratický zvolení

poslanci a reprezentanti musia svoju mocenskú základňu pestovať v nepretržitej verejnej výmene názorov, pretože moc si vyžaduje nepretržitú aktualizáciu a komunikáciu, spoločnú jednotu vytvára vládnuce a ovládané. Slabosť čistej násilnej nadvlády možno vidieť práve v tom, že jej chýba súhlas ovládaných. „Uplatnenie moci, ako hovorí Aristoteles, nie je bez cností, spor sa týka len jej zákonného uplatnenia... zlé vládnutie je pre obidve strany neužitočné... (Aristoteles, s. 35, 36)

Dôležité miesto v teoretických koncepciách moci liberálno-idealistického myslenia 20. stor. zaujíma aj „**verejná mienka a verejná politika vo vnútri štátu**“ (*public opinion and public policy*), ktoré majú vyvažovať v politike mocenský faktor vládnutia, rešpektovanie plurality aktérov a účastníkov verejnej politiky, ich diferentné názorové prístupy a riešenia, ktoré vo svojom konečnom sumáre vytvárajú pluralitný charakter demokratickej spoločnosti “*the lived reality of a public realm*“. Medzi hlavných nositeľov tohto myšlienkového prúdu patrili, napr. Hannah Arendetová, Norman Angel, Woodru Wilson a Alfred Zimmern. Verejnú mienku, informovanosť verejnosti, rozširovanie vzdelanosti a verejnú politiku ako takú, považovali za dôležité konštruktívne faktory, ktoré ovplyvňujú celospoločenské dianie, povedané dnešným slovníkom, sú to veličiny, ktoré majú zabráňovať netransparentnosti domácej a verejnej politiky vo vnútri štátu.

V zásade je politika verejnou záležitosťou a najúčinnjšou a najlepšie fungujúcou kontrolou je kontrola verejná, i keď **verejná mienka**, „je síce ťažko uchopiteľný, ale zároveň aj nenahraditeľný základ moci, ktorý možno ľahko stratiť z večera na ráno. Tam, kde stratia inštitúcie a predstavitelia moci podporu obyvateľstva, rozpadá sa spoločenský politický poriadok a stáva sa zraniteľným voči protivníkovi“ (Sutor, B., 1999, s.65).

Práve z tohto dôvodu ľudia zaangažovaní vo verejnej politike a verejnej správe ako aj tí, ktorí sa uchádzajú o politickú funkciu, musia byť neustále žiadaní o sprístupnenie všetkých svojich kontaktov, obzvlášť finančných, aby sa kvalifikovane dal hodnotiť vplyv na ich rozhodnutia. Úroveň verejného dohľadu a transparentnosti musí byť predovšetkým hodnotená najmä z pohľadu informovaného občana. Je samozrejmé, že úradníci vo verejnej správe, ako aj poslanci majú právo na svoje súkromie, avšak, je prirodzené, že toto právo je pre nich obmedzenejšie, ako právo tých, ktorí nemajú také ambície, alebo nie sú v pozícii rozhodovať v mene ostatných o spoločných záležitostiach. Sme neustále svedkami, že politické a úradné rozhodnutia často prijímané na regionálnej a miestnej úrovni často spôsobujú nenáležité súkromné obohacovanie alebo celospoločenské straty, ktoré majú tendenciu vytvárať tlak na obchádzanie legálnych verejných postupov a adekvátnych zdôvodnení prijatých rozhodnutí. Zabezpečenie správneho fungovania verejnej správy spolu s ochranou a podporou verejnej dôvery v bezúhonnosť, nestrannosť a efektívnosť vyžaduje od pracovníkov verejnej správy neustále zlepšovanie komunikácie s občanmi, aby verejnosť vedela, čo je oprávnená vedieť a očakávať.

V každom prípade **moc a etika**, ako konštatuje **Jurkiewiczová**, sú tak medzi sebou tesne prepojené v rámci inštitúcií a organizácií verejnej správy, že je temer nemožné uvažovať o jednej z nich bez toho, aby sme nebrali do úvahy tú druhú (Jurkiewicz,

2005). Už **Aristoteles** považoval za veľmi dôležité morálnu vybavenosť ľudí vo verejných a štátnych funkciách, kde sa ich cnosti upevňujú zvykom: „ *Dobrymi a cnostnými sa ľudia stávajú troma vecami, totiž prirodzenosťou, zvykom a rozumom... A tak toto všetko sa musí navzájom zhodovať. Ľudia totiž, ako poznamenáva Aristoteles, robia mnoho proti návykom a proti prirodzenosti na základe rozumu, keď sú presvedčení, že je to lepšie*“ (Aristoteles, Politika, 2009, s.272).

Formovanie a upevňovanie pozitívnych vlastností a osobnostných kvalít jedinca z morálno etického hľadiska, ako etika cnosti, spája sa nie len s Aristotelom, ale siaha hlboko až do čias Platóna a Konfúcia. Základom etiky cnosti je premisa „ *dobří ľudia uskutočňujú dobré morálne rozhodnutia*“, čo samozrejme nemusí byť vždy pravda, a často pravý opak býva pravdou, podstatou ale ostáva dôležitosť a opodstatnenosť dobrých charakterových vlastností vedúcich pracovníkov, ktorí sa nachádzajú na dôležitých spoločenských pozíciách.

**Morálno etické cnosti** sú hlboko zakorenené v charaktere individua a výrazne ovplyvňujú spôsob nazerania, správania sa, konania a rozhodovania vedúcich pracovníkov verejného života, a v tom spočíva ich dôležitosť. Nadobudnuté cnosti majú tendenciu prejavovať sa nezávisle od určitej situácie, i keď ich prejav je daný a ovplyvniteľný situačným kontextom. Vedúci činiteľ, ktorému nie sú cudzie cnosti sa len ťažko vzdá svojich morálno etických princípov a zásad, ktorými sa riadi, len aby ulahodil a uspokojil požiadavky niekoho. Podľa Johnsona medzi najdôležitejšie etické cnosti lídra vo verejnom živote patria: odvaha, integrita, čestnosť, charisma a pokora, úcta a dôstojnosť, optimizmus, zmysel pre spravodlivosť, nestrannosť, srdečnosť, slušnosť a spolupatričnosť (Johnson, C., 2003). K tomu je potrebné ešte pridať zmysel pre povinnosť, cnosť, ktorá je ústredným pojmom Kantovej etiky, ako aj schopnosť niesť za svoje rozhodnutia plnú zodpovednosť.

**Zmysel pre povinnosť** je podľa Kanta povinnosťou každého človeka konať mravne, teda podľa mravného zákona, podľa Kanta je to požiadavka pre všetkých ľudí, ktorú je potrebné kategoricky a rigorózne dodržiavať, vystupuje v ľudskom vedomí ako bezpodmienečná pre všetkých a za každých okolností platná nutnosť, ktorú nazýva kategorickým imperatívom. Kant vie, že ľudí vedú často egoistické ciele, ale platnosť kategorického imperatívu neformuluje to čo je, ale čo má byť, o čo sa má jedinec snažiť. Morálka podľa neho nemá len objektívny status, ktorý stojí mimo jedinca, ale je spojená aj so subjektívnym, v tom, čo sa v človeku v jeho vnútri nachádza. Človek je podľa neho bytosť, ktorá dokáže v sebe prekonať žiadostivosť, a tak sa vzoprieť vlastným egoistickým pohnútkam a tlaku prostredia v mene morálnej zásady. Kant nechápe človeka len ako pasívny produkt spoločnosti (Geffert, 2010).

**Cnosť odvahy** prislúcha činiteľovi s etickými vlastnosťami, ktorý napriek riziku a neraz aj nebezpečenstvu, ktoré môže byť spojené s výkonom jeho morálno-etického postupu vo výkone verejnej služby, nevzdáva sa hodnôt, ktoré sú mu vlastné, nebojí sa čeliť opačným názorom, či už prichádzajú zo strany nadriadených, alebo podriadených.

**Integrita, čestnosť a zodpovednosť** sa spájajú s celistvým, komplexným a konzistentným názorovým presvedčením subjektu, ktorý na jednej strane nevytvára rozdiely medzi tým, čo si myslí a vyznáva, a tým, čo koná, ale na strane druhej

nepridržiava sa dogmaticky svojho morálno–etického presvedčenia, v zmysle v mene vytýčeného dobrého cieľa použiť akékoľvek neštandardné postupy, neberúc do úvahy prípadne negatívne dopady a dôsledky svojho konania a rozhodovania. Ideálnym stavom je zosúladenie podľa Webera dvoch navzájom principiálne odlišných a nezlučiteľných protikladných maxím, ktoré určujú každé eticky zamerané konanie a rozhodovanie, a to „etické presvedčenie“ a „etická zodpovednosť“. Človek, ktorý sa riadi etikou zodpovednosti berie do úvahy ľudské nedokonalosti a nemá nijaký dôvod predpokladať ich dobrotu a dokonalosť, zároveň ale, ani nepociťuje potrebu prenášať na iných ľudí následky svojho vlastného konania a rozhodnutia, ak tieto následky mohol dopredu predvídať, česť vedúceho činiteľa, konštatuje Weber je priamo úmerná jeho vlastnej zodpovednosti za to, čo robí, ktorú nemôže a ani nesmie odmietnuť, alebo zvaliť na iného (Weber, 1990).

**Charizma a pokora** spočívajú v preferovaní vzťahov založených na vzájomnej spolupráci a dôvere. Vedúci činiteľ by si mal byť vedomý vlastných ľudských limitov a obmedzení, znamená to byť otvorený k názorom spolupracovníkov, byť ochotný počúvať. Hovorí sa, že ten, kto má dobre vládnuť, musí sa naučiť najprv počúvať, k tomu patrí aj ochota prijať radu, poprípade odporúčania, ktoré neraz môžu byť nápomocné v predchádzaní prípadných problémoch, do ktorých sa daná organizácia môže dostať.

**Úcta a dôstojnosť**, vlastnosti, ktoré už v starovekom Grécku a v Číne vysoko sa ctili, by mali patriť do celkového komplexu morálno – etickej výbavy dnešného moderného lídra. Rešpekt, úcta a dôstojnosť voči sebe samému, ako aj voči kolegom a podriadeným je dôležitou súčasťou dosahovania spoločných cieľov. Uprednostňovanie prirodzenej autority pred silovým nátlakom je ich neoddeliteľnou súčasťou.

**Optimizmus, slušnosť a spolupatričnosť** sú dôležité charakterové vlastnosti jedinca zaujímajúceho dôležitý post, vlastnosti, ktoré vytvárajú adekvátnu garanciu budúcich pozitívnych očakávaní, napriek existujúcim dočasným ťažkostiam a problémom. Na rozdiel od pesimistického postoja, zdravé optimistické vnímanie reality sa spája so zdravým sebavedomím, so snahou prijímať rozhodnutia, ktoré povedú k zlepšeniu problémovej situácie, ako aj so schopnosťou lepšie zvládať stres a čeliť prípadným nepríjemnostiam. Optimizmus a pocit spolupatričnosti pozitívne motivujú, pomáhajú získavať spojencov pre dosahovanie stanovených cieľov a vytvárajú na pracovisku kooperatívnu a nekonfliktnú atmosféru budovanú na vzájomnej dôvere a istote.

**Zmysel pre spravodlivosť a nestrannosť** pozostáva z dvoch komponentov, prvý z nich spočíva v zmysle pre povinnosť naplňať všeobecné dobro, druhý v schopnosti nerobiť rozdiely medzi ľuďmi, správať sa k nim, čo možno najobjektívnejšie, najspravodlivejšie a nestranne. Ako zdôrazňuje Weber „*spravovať svoj úrad sine ira et studio, bez hnevu a zaujatosti*“ (Weber, M., 1990, s.33). Ľudia so zmyslom pre spravodlivosť majú zmysel pre povinnosť, zmysel pre tímovú prácu, či už je týmto tímom malá skupina, organizácia, alebo aj celá spoločnosť. Dodržiavajú zákon a zákonné postupy, vyžaduje sa od nich narábať taktne s jednotlivými prípadmi,

rešpektujúc prezumpciu nevinny a požiadavky spravodlivého riešenia, ako aj redukovanie prijímania svojvoľných rozhodnutí a anonymity.

### 2.1 Moc a efektívne riadenie v organizáciách verejnej správy

Teoretické prepojenie medzi mocou a efektívnym riadením a vodcovstvom má v ľudskej histórii hlboké korene, počnúc Thucydidom, Machiavellim, Thomasom Hobbesom až k novodobým modelom politickej moci a ich aplikácie v oblasti verejnej správy. Mnohí autori dnes prisudzujú krízu v oblasti vodcovstva práve nedostatočnému pochopeniu moci a politických zručností, napr. Sutor a Gardner zdôrazňujú, že je temer úplne nemožné pre manažérov vo verejnej správe dosiahnuť základné ciele iba cestou presvedčania a na základe formálnej autority. To, čo potrebujú vedúci pracovníci v jednotlivých organizáciách verejnej správy, je podľa týchto teoretikov, reálna moc a zvládnutie politických zručností, politické umenie prispôbiť sa novým situáciám, vedieť ich pochopiť, a pokiaľ je to možné, dokázať ich aj zvládnuť.

K politickým zručnostiam uplatňovaným vo verejnej správe je možné v prvom rade zaradiť schopnosti znesiteľne usporiadať a zosúladiť protichodné záujmy, umenie dosahovať kompromisy, vyberať si správne osoby za spolupracovníkov, nachádzať spojencov, odhadovať správny okamih, počítať s opozíciou, získavať súhlas a združovať väčšinu, rešpektovať, ale aj ovplyvňovať verejnú mienku s ohľadom na užitočnosť a potreby pre spoločné dobro danej komunity.

S nárastom politizácie jednotlivých organizácií je narastajúca potreba efektívneho vodcovstva, lídra so zručnosťami politického operátora. Táto skutočnosť je daná hlavným záujmom organizácie, ktorý spočíva v optime alokácií vlastných zdrojov a v záujme vlastného prežitia, čo zákonite vedie k potlačovaniu a zosúládovaniu individuálnych a parciálnych záujmov a potrieb. Narastajúci trend smerom ku korporatívnym povinnostiam a spoločenskej zodpovednosti za vlastné prežitie má za následok inklinovanie ku kontrole a ovplyvňovaniu ostatných, je vo svojej podstate základom, v ktorom spočíva riadenie organizácie v záujme dosiahnutia spoločných cieľov.

Efektívne líderstvo, vodcovstvo vo verejnej správe je vo svojej primárnej funkcii výkonom moci, ktoré sa prejavuje v schopnosti dokázať jednotlivé individuálne záujmy hodnotovo preskúmať a dokázať ich pretransformovať do spoločných koordinovaných aktivít. Z toho vyplýva, že efektívne riadenie v organizácii, ako aj usmerňovanie vzájomných interakcií jej členov nie je možné odčleniť od faktora moci. „...Leader effectiveness is rooted in the awareness that power and vested interests permeate all aspects of their organizations and the interactions of people within them...”(Jurkiewicz, s. 97). Na záver možno povedať, že vedúci pracovníci musia disponovať reprezentatívnou mocou, súčasne však dokázať zosúladiť a integrovať v praxi aspekt manažérsky, právny, politický a etický, aby mohli dosiahnuť požadované výsledky, a to čo najefektívnejším a najoptimálnejším spôsobom.

### 2.2 Etika a efektívne líderstvo



Väčšina výskumov v oblasti etického a efektívneho riadenia sa zakladá na poznaní, že hlavný vplyv na etické správanie a etické štandardy, ktoré vládnu v organizáciách majú predovšetkým vedúci pracovníci výkonnej moci. Určujú ich morálnu atmosféru a morálno – etické štandardy, dokonca Jurkiewiczová, Johnson, Thompson a Cooper idú až tak ďaleko vo svojich tvrdeniach, že neetické organizácie v plnom rozsahu predstavujú skutočné ohrozenie pre etického jedinca, ktorý sa v takejto organizácii ocitne. Etické správanie, konanie a celkový etický tón v organizáciách je priamo úmerný etickým štandardom vrcholových predstaviteľov exekutívy a kultúre ich riadenia, kultúra agresivity sa vytvára a pretrváva v prostredí, keď je dovolené agresívnym členom organizácie prezentovať sa a konať ako rolové modely (Johnson, C., s. 272).

Je však nepopierateľná pravdivosť názoru tých autorov, ktorí vnímajú dlhotrvajúcu prosperitu a fungovanie inštitúcií a organizácií vo verejnej správe v dlhodobom horizonte v závislosti od funkčného etického riadenia a spravovania vecí verejných. Efektívne vodcovstvo a riadenie vo verejnej správe musí mať nevyhnutne etickú orientáciu, ak má byť prosperujúce, vybudované a neustále kultivované etické zázemie je zárukou profesionálneho úspechu a prežitia.

Spojitosť medzi mocou a etikou nie je ničím novým, je známa už v starovekom Grécku v spisoch Platóna, v jeho myšlienkových úvahách o prepojenosti moci ako nevyhnutného znaku dobra. Pokračujúc v gréckej tradícii podľa Aristotela moc môže byť použitá na dosiahnutie finálneho dobra, poukazuje na recipročný vzťah medzi mocou a všeobecným dobrom, na vzťah medzi tými, ktorí disponujú mocou a ich schopnosťami ňou adekvátne nakladať, ako aj kapacitou tých, nad ktorými je moc vykonávaná, na výkon moci adekvátne reagovať. Aristoteles, ako jeden z prvých oddelil použitie mocenských prostriedkov od konečných dôsledkov, problém, ktorý je predmetom nekonečných debát do dnešných dní.

Spojitosť medzi výkonom moci a etikou je ešte stále neukončeným predmetom výskumu. Mnohí zastávajú názor, že najrozhodujúcejším faktorom je udržateľnosť vzťahu medzi uchovaním etickosti v prijímaní rozhodnutí a mocenským aspektom. Etickosť v tomto smere je diktovaná predovšetkým intenciami disponenta mocou a kongruenciou jeho cieľov s cieľmi danej organizácie. Dôležitú úlohu v tomto procese prijímania rozhodnutí na etickom základe zohráva individuálna etická percepčia jedincov a skupín, ako aj skutočnosť, ako dokážu vnímať jednotlivé etické aspekty určitej situácie.

Uchovanie etického prístupu v inštitúciách a organizáciách verejnej správy závisí od:

1. Morálno – etického charakteru a intencii disponenta mocou a jeho schopnosti niesť za svoje rozhodnutia zodpovednosť.

Vodcovstvo vyžaduje určitú zrelosť charakteru, pričom vek nie je podstatný, ale získaná triezvosť pohľadu na reality života, schopnosť znášať ich a vnútorne na ne dorásť.

2. Od kongruencie naplnenia jeho mocenských ambícií a uchovania morálno - etického prístupu a konania pri riešení problémov a konfliktov v organizácii
3. Zosúladenia mocenských ambícií disponenta mocou s dosahovaním kolektívnych cieľov.
4. Flexibilného a individuálneho prístupu ku každej konkrétnej situácii z pohľadu mocenského a etického.

Dokázať s pomocou morálno-etických princípov a noriem múdrosť vo vzťahu k praxi, vedieť rozpoznať, čo je v danej situácii dobré, správne a spravodlivé, Sutor túto schopnosť nazýva *situačným svedomím jedinca*, ktoré v danej situácii umožňuje jedincovi aplikovanie všeobecných princípov zakotvených v *prvotnom svedomí* na konkrétnu situáciu ( Sutor, B., s.54). Arendetová považuje morálno-etické princípy za faktory, ktoré prichádzajú zvonka na rozdiel od motívov, ktoré sú vlastné jedincovi „ *Principles do not operate from within the self as motives do... but inspire and operate from without, they are much too general to prescribe particular goals, although every particular aim can be judge in the light of its principle once the act has been started...*“(Williams, G., p.942). Princípy existujú v ľudskom svete, v priestore medzi ľuďmi, zdôrazňuje Arendetová, ako hodnotovo inšpirujúce axiomatické univerzálne a všeobecné abstraktné zákonitosti. Je na jednotlivcoch a jednotlivých sociálnych skupinách, ako ich dokážu pretransformovať a konkretizovať v súvislosti s konkrétnymi problémami.

5. Od správnej formulácie cieľa a prostriedkov, ktoré k nemu vedú v záujme naplnenia spoločného dobra.

Ako hovorí Aristoteles: *Sú dve veci, na ktorých sa zakladá všetko ľudské dobro a blaho: jedna je v tom, aby bol správne určený úmysel a cieľ konania, druhá v tom, aby sa našli prostriedky vedúce k cieľu; tieto dve podmienky môžu byť v súlade, ale môžu si aj odporovať, lebo niekedy je úmysel správny, ale ľudia si chybné počínajú, niekedy si správne zvolia všetky prostriedky vedúce k cieľu, ale sám vytýčený cieľ je nesprávny, a napokon niekedy je chybné jedno i druhé. V umeniach a vedách treba ovládať oboje, cieľ i cesty k cieľu* ( Aristoteles, Politika, 2009, s.270). Nijaká etika nemôže obísť skutočnosť, že dosahovanie „dobrých cieľov“, ako podotýka Weber, v mnohých prípadoch súčasne počíta s mravne pochybnými, alebo aspoň nebezpečnými, a niekedy doslova zlými vedľajšími účinkami, práve preto je potrebné vyhnúť sa za každú cenu posväcovaniu prostriedkov v mene dosahovania „vyšších cieľov“(Weber, M., 1990).

6. Od determinovanosti ekonomickej a politickej hodnotovej orientácie danej organizácie.
7. Individuálnej morálno-etickej hodnotovej percepcie jedincov danej organizácie a ich schopnosti monitorovať, čo sa v danej organizácii deje.

Deštruktívne správanie môže byť často krát ukryté pred zrakom disponenta mocou, mnohí zamestnanci na vedúcich postoch obracajú sa na nadriadených s neskrývaným

rešpektom, zatiaľ čo ich správanie k podriadeným je dehonestujúce, neraz s prvkami antisociálneho konania, šikanovania a diskriminácie. Jednou z rozhodujúcich psychologických kvalít efektívneho líderstva je schopnosť objektívneho odhadu, schopnosť nechať na seba pôsobiť reality s vnútorným sústredením a pokojom, teda odstup od vecí aj od ľudí, podľa Webera politik, a platí to aj pre ktoréhoľvek držiteľa moci, nutnosť „prekonávať celkom triviálneho, príliš ľudského nepriateľa, praobyčajnú márnivosť, ktorá je smrteľnou nepriateľkou každej vecnej oddanosti a každého odstupe, v tomto prípade odstupe od seba samého“ (Weber, M., 1990, s.60-61).

8. Celkovej etickej kultúry, atmosféry a etického tónu, ktoré vládnu v danej organizácii, ako aj od transparentnosti miestnej politickej scény. I keď jedinci poznajú správne riešenia a vedia ako je potrebné konať v záujme dobrej veci, je pre nich často neľahké voliť správny postup vzhľadom na vyvíjaný tlak prostredia, či už je to spoločnosť, skupina, organizácia, alebo inštitúcia.

### 2.3 Zneužívanie moci

Moc môže napomáhať k dosahovaniu potrebnej spoločenskej harmónie, dokáže podporovať vzájomnú kooperáciu, či vyvažovať tlak v praktickej činnosti jednotlivcov a skupín v spoločnosti, ako aj v rámci určitých konkrétnych inštitúcií a organizácií, ale ako nástroj v rukách konkrétnych jednotlivcov a skupín sa často mení v asociálny nástroj, a následne potom vystupuje proti skutočným záujmom v štruktúrach, v rámci ktorých pôsobí.

Inštitucionalizovaná moc, vládnutie, ako zdôrazňuje Sutor, „sa môže viac alebo menej ľahko odpútať od základne svojho pôvodu, štruktúry jej prenosu a kontroly môžu ustrnúť, čo uľahčuje jej predstaviteľom nasadzovať svoju moc bezohľadne; na jednej strane proti tým, prostredníctvom ktorých ju získali, na druhej strane aj navonok, proti iným spoločenským a ich členom, najmä keď sú slabší...“ (Sutor, B., 1999, s.68). Pokušenie zabezpečiť si moc nečestnými prostriedkami v transformujúcich sa krajinách je veľmi silné, v mnohých ohľadoch je oveľa pohodlnejšie a výhodnejšie profitovať zo zneužívania mocenského postavenia a to na všetkých stupňoch spoločenského a verejného života. Všeobecne sa vníma v spoločnosti, že je oveľa pohodlnejšie a ľahšie byť neetický než etický. Procesy ekonomickej transformácie v strednej a východnej Európe prinášali so sebou dostatok príležitostí, ktoré vytvárali dostatočný priestor pre neetické konanie a skutky v oblasti verejnej správy. Úradníci, ako aj vykonávatelia zastupiteľskej moci pri výkone svojich funkcií boli, a sú aj dnes často krátko vystavení pred neľahkú voľbu sledovať vlastné individuálne záujmy a výhody, čo je nepopierateľne veľkým lákadlom, a zároveň aj nástrahou, alebo byť čestným a slúžiť spoločenskému sledujúc verejný záujem.

Oslepenie mocou a jej zneužívanie vo vlastný prospech, manipuláciu a silové presadzovanie ju vzdiaľuje od jej pôvodnej komunikatívnej podstaty a premieňa ju na účel sám v sebe, tak sa stáva z prostriedku samotný cieľ. Etika uplatňovania moci, ako zdôrazňujú Sutor, Jurkiewiczova a ďalší, vôbec nemusí byť jej protikladom, ak sa rozvíja na základe svojho prvotného komunikatívneho charakteru moci. Vychádzajúc

z tejto základnej premisy Sutor vyvodzuje niekoľko základných princípov rozumného využívania moci; miernosť, vzájomnosť, rovnováha a primeranosť.

1. Miernosť je potrebná, keďže napriek momentálnym výhodám v dlhodobom horizonte môže viesť k negatívnym následkom, až ku strate moci.
2. Vzájomnosť, záujmy v rámci spolunažívania možno presadiť len vtedy, keď sa spoja so záujmami iných, komunikácia nie je dlhodobo inak možná.
3. Rovnováha, iba v jej podmienkach sa môžu rozvíjať pevné vzťahy vzájomnosti.
4. Primeranosť, vynucovanie a vyžadovanie od iných, čo je pre nich neprimerané môže zničiť minimum dôvery, ktorá je v záujme všetkých.

### 3 ZÁVER

**Moc a etika** sú dva fenomény, ktoré najviac ovplyvňujú naše správanie a konanie, platí to aj pre verejnú správu, nevynímajúc jej čelných predstaviteľov a volených zástupcov. Podľa Jurkiewiczovej, najnovšie výskumy efektivity výkonných vedúcich pracovníkov vo verejnom sektore poukazujú na vysoký koeficient vykazovania mocenskej motivácie u tých pracovníkov, u ktorých je zároveň aj vysoký rozmer etického uvažovania, nakoľko múdrosť im káže nezanedbávať komunikatívny charakter moci a využívať moc nie ako účel, ale ako prostriedok pre naplnenie spoločných cieľov.. „ *Ethical leaders recognize that they serve the purposes of the group. They seek power and exercise influence on behalf of followers. Unethical leaders put their self - interests first. They are more likely to control and manipulate followers and subvert the goals of the collective. In extreme cases, this self – orientation can lead to widespread death and destruction*” (Johnson, C., s. 76). Už Kant videl, že v každom človeku sa napriek jeho egoizmu a osobným záujmom ozýva rovnako aj hlas, ktorý ho núti rešpektovať aj druhých ľudí a konať tak, aby s tým, čo robí podľa svojej osobnej zásady, čiže maximy, mohli súhlasiť a prípadne si to osvojiť ako maximu všetci ľudia. Kto trvalo principiálne naruša minimálnu nutnú mieru solidarity vo využívaní moci rýchlo stratí dôveru iných, ktorú potrebuje aj on sám na uskutočnenie svojich vlastných záujmov v kontexte záujmov ostatných.

#### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] ARISTOTELES. *Politika. Preklad Július Špaňár*. Bratislava: Kalligram, 2009, 302 s., ISBN 978-80-8101-184-9.
- [2] FREDERICSON, George H., GHERE, Richard K. *Ethics in Public Management, Collection of papers*. New York: M. E. Sharpe, Inc., 2005, p. 400, ISBN 0-7656-1460-X.

- [3] GEFERT, R. *Etika vo verejnej správe*. 1. Vyd. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2010. 129 s., ISBN 978-80-7097-826-9.
- [4] JOHNSON, Craig E. *Meeting the Ethical Challenges of Leadership, Casting Light or Shadow*. Los Angeles: SAGE Publications, Inc., 2009, p.381, ISBN 978-1-4129-6481-4.
- [5] JURKIEWICZ, Carole L. *Power and Ethics: The Communal language of Effective Leadership*. In *Ethics in Public Management. Collection of papers*. New York: M. E. Sharpe, Inc., 2005, pp. 95- 113. ISBN 0-7656-1460-X.
- [6] SUTOR, B. *Politická etika, preložil z nemeckého originálu Politische Ethik Ludovít Tibenský*. Trnava: Dobrá kniha, 1999, 381 s., ISBN 80-7141-222-8.
- [7] *Verejná etika na miestnej úrovni, súbor modelových iniciatív*. Dokument Rady Európy vydaný v spolupráci s Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky, Bratislava: PPA. ISBN 80-969071-9-0.
- [8] WEBER, M. *Politika ako povolanie. Preklad Ladislav Kiczko*. Bratislava: Spektrum, 1990, 77s. ISBN 80-218-0055-0.
- [9] WILLIAMS, G. *Love and Responsibility: a Political Ethic for Hannah Arendt*. In *Political Studies*, Vol. 46, No. 5, Norwich: PSA and Blackwell Publishers, 1998, pp.937 -950. ISSN 0032-3217.
- [10] ROSENBLOOM, D.H. *Public Administration, Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York: Random House, 1986, pp. 1 – 33, pp. 115 – 175, 455 – 485. ISBN 0-394-33121-4.

doc. PhDr. Drahomíra ONDROVÁ, CSc.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy

drahomira.ondrova@upjs.sk

## CZY ALVIN TOFFLER MIAŁ RACJĘ?

Eugeniusz JANUŁA

### Abstract

*The first edition of classic work of modern political sociology by Alvin Toffler is called "Future Shock" and it was in 1970. There were a few progressively expanded editions published later. Both Toffler and his predecessors, such as Daniel Bell, Walt Rostow and Raymond Aron, predicted generally optimistic development of civilization with a numerous questions in their works, was supposed to globalise faster and faster. But what is characteristic, it was believed to develop faster. In 1970s there was the time of great trial because the oil crisis and energetic one occurred at the same time. But at the end of the decade, it was already clear that the system is close to the Soviet economy and thus also political crisis. In the meantime, maybe not yet the political class but the most prominent political scientists seemed to be already acknowledged with the fact that the proverbial limits of growth are counted and the world's. The reports of "Club of Rome" and a little later also the expertise of New York Institute for the Study of the World caused some disillusionment in hurray optimism about global growth. Today, after half of the century of fundamental work of A. Tofflera, you can already give at least partial answers to the key questions from the work. Namely whether globalization is the dominant trend in the scale of civilization or if the development is accelerating, as well as whether it has been removed obstacles known for a long time and being in dialectical development, and finally whether new barriers and limitations have been created.*

**Key words:** globalization, barriers to growth, Futurology, Future Schock.

Lata siedemdziesiąte XX wieku miały wręcz przełomowe znaczenie dla wydarzeń a przede wszystkim procesów dziejowych z którymi mamy do czynienia obecnie i których będziemy uczestnikami, bądź tylko świadkami w kolejnych dekadach. Na to wyjątkowe znaczenie tego właśnie okresu czasu, wpływ miało co najmniej kilka makro czynników: widoczny już był obiektywny proces globalizacji, przede wszystkim w aspekcie ekonomicznym; ujawniły się z całą wyrazistością bariery w aspekcie obiektywnych możliwości rozwoju cywilizacji; pojawiły się nie tyle nowe, ile poprzednio niedoceniane zagrożenia ekologiczne, demograficzne, klimatyczne itd.

Świat był w tym okresie czasu w dalszym ciągu podzielony politycznie i bipolarny układ sił powodował że każdy z przeciwstawnych obozów politycznych starał się uzyskać przewagę. O ile w latach sześćdziesiątych XX wieku, szereg przesłanek wskazywało że przewagę może uzyskać obóz polityczny na którego czele stał ZSRR

.bowiem proces dekolonizacji wyraźnie przesuwiał punkt ciężkości na jego korzyść to już w latach siedemdziesiątych, mimo amerykańskiej porażki politycznej w wojnie wietnamskiej, sytuacja bardzo się skomplikowała. (Frelek, 1977, s. 45-47) Wyścig zbrojeń, pochłaniał olbrzymie sumy a wszystkie przesłanki wskazywały że ten proces będzie coraz bardziej kosztowny (Januła, 1988, s.4-5)

Negatywna dla Związku Radzieckiego przesłanką było to że do niedawna główny sojusznik polityczny i ideologiczny, Chiny, podjęły u schyłku lat sześćdziesiątych XX wieku, jednoznaczną próbę, budowy własnego obozu politycznego, konkurencyjnego wobec ZSRR. Z kolei Związek Radziecki w 1968 r. razem z niektórymi swoimi satelitami, przeprowadził interwencje zbrojną w Czechosłowacji. Agresję tą potępił praktycznie cały świat i prestiż Związku Radzieckiego na arenie międzynarodowej, uległ poważnemu osłabieniu (Brzeziński, 2002, s.67 i nast.)

Jest rzeczą normalną i jakby typową że każdy układ polityczny świata w każdej praktycznie epoce, jest strukturą która w naturalny sposób dąży do labializacji. Tak było nawet w tych okresach dziejów kiedy wydawało się że światowy hegemon posiada tak wielką przewagę że praktycznie nikt nie jest w stanie tej dominacji naruszyć. Jako przykład można podać cesarstwo rzymskie z tą uwagą że pojęcie ówczesnego świata ograniczało się w do basenu Morza Śródziemnego. (Wolski, 1975, s. 458)

Jednak i ten układ został zdestabilizowany a świat w wyniku naturalnego postępu przeszedł do kolejnej formacji społeczno-gospodarczej. Nie inaczej było w epoce zimnej wojny, gdzie jak pisano już uprzednio, układ bipolarny wydawał się być elementem stałym .Ale występował coraz bardziej inny dynamiczny czynnik. Było to gwałtowne przyspieszanie rozwoju i postępu. Postęp pociągał za sobą w sposób naturalny to co było nieuniknione, czyli globalizację

Globalizacja jako pewien proces jeszcze wtedy nie dominujący, zaznaczyła się już wyraźnie po Wielkiej Wojnie. Świat dwudziestolecia międzywojennego, była to już struktura, która chociaż wewnętrznie bardzo zróżnicowana, jednak dążyła obiektywnie do procesów unifikacyjnych. Kolejna II wojna światowa też w kategoriach obiektywnych, znacząco przyspieszyła procesy globalizacyjne. Szereg wdrożonych wynalazków spowodowało że świat w kategoriach subiektywnych stał się jakby mniejszy. Należy podkreślić znaczącą obniżkę kosztów zarówno podróży jak też rozmów telefonicznych. Z kolei nośnikiem; informacji edukacji i postępu stała się w naturalny sposób telewizja.

Kolejnym wielkim skokowym można powiedzieć krokiem w cywilizacyjnym rozwoju, był komputer osobisty a w ślad za nim internet. Ale sedno problemu tkwi nieco gdzie indziej Chodzi o to żeby prawidłowo wyselekcjonować z wielu istniejących i tworzonych w dalszym ciągu prognoz i ekspertyz dotyczących kierunków i możliwości dalszego rozwoju świata te które w znacznym stopniu się sprawdziły i następnie iść za ich logicznym, ciągiem myślowym. Po to żeby móc przewidywać w takim zakresie w jakim jest to możliwe, dalszy rozwój i postępy globalizacji.

Prognozowanie ekonomiczne, społeczne i polityczne było i jest jednym z podstawowych zagadnień współczesnych nauk. Praktycznie wszystkich, aczkolwiek są

dyscyplíny naukowe, ktoré bardziej niż inne slúžajú prognózovaniu. Tu znów musíme odvolať sa do vierzeń religijných. Každý systém religijný bazuje bowiem na určitej prognóze typu že na zakončení určitého cyklu, nastúpi koniec sveta v ktorom bóstvo udelí nadzvyčajných lask svojim vybraným a iných potúpi na večnosť. Do najbardiž znanych náležajú ťredniovečné proroctva i prapovednie Nostradamusa .Ten vizioner tvorzył svoje wieloznaczne heksametry ,które do dnia dzisiejszego w niektórych kręgach są swego rodzaju wyrocznią i zapowiedzią tego co ma nastúpić.

Oczywiście istnieją tez liczne mniej lub bardziej wiarygodne prognozy dotyczące losów całej naszej cywilizacji. Wśród astrofizyków dziś panuje raczej zgodność poglądów że nasza macierzysta gwiazda w przedziale ok. 4,5 -5 mld. lat osiągnie swój deficyt wodoru i wybuchnie w konsekwencji jako nowa. Ale określone niebezpieczeństwa czekają na cywilizacje znacznie wcześniej. Jeden z najwybitniejszych współczesnych uczonych, brytyjski prof. Stefan Hawking, uważa że śmierć naszej cywilizacji nadejdzie znacznie wcześniej. Jego zdaniem albo cywilizacja nie przetrwa ataku jakiegoś wirusa, albo też śmierć przyjdzie z kosmosu w okresie kiedy będzie dokonywało się przebiegunowanie ziemi (Struve-Zagaros, 1988, s. 398-402). Wtedy właśnie, zaniknie na pewien czas ziemskie pole magnetyczne a twarde promieniowanie kosmiczne po prostu zniszczą wszelkie formy życia.

Obok tych niewątpliwie ważnych prognoz ,szczególnie jeżeli sporządzali je wybitni uczeni istnieje cały szereg prac prognostycznych, które dotyczą światowego, globalnego lub też tylko regionalnego w wymiarze rozwoju. Tu trzeba też wziąć pod uwagę sytuację taką że szereg prognoz, opartych na zdawałoby się solidnej metodologii naukowej po prostu się nie sprawdziło. Tu na pierwszym miejscu w kategorii prognoz chybionych, niewątpliwie jest prognoza Malthusa dotycząca rozwoju demograficznego na naszym globie. Gdyby ta teoria okazała się prawdziwa to dzisiaj byłoby na świecie nie 7 mld. obywateli ziemi ale około 19 mld.

Przy wnikliwych obserwacjach procesów demograficznych, udało się wyznaczyć nowe metody i standardy wyliczeń. Przede wszystkim nie wyznacza się już prognoz na okres dłuŝszy niż piętnaście lat. Źeby pozostać chwilowo na obszarze nauk demograficznych .Duży wpływ na rozwój demograficzny, mogą mieć poprzez swoją politykę poszczególne państwa. Dzisiaj skutki swej anty natalistycznej polityki ludnościowej, zaczynają odczuwać Chiny, gdzie na długie lata a może nawet bezpowrotnie kończy się okres gospodarczej prosperity. Stosując od lat sześćdziesiątych XX wieku konsekwentnie a nawet represyjnie, politykę „jednego dziecka” Chiny doprowadziły do wysoce niekorzystnej dla siebie sytuacji. Od strony statystycznej wygląda to tak że w teoretycznej ,modelowej piramidzie demograficznej tego kraju jest ogromna wyrwa. Najszersza jest nie podstawa piramidy, tak jak być powinno, ale jej ťrodek czyli pokolenie czterdziestolatków .Ten niekorzystny układ piramidy demograficznej już na dzień dzisiejszy przekłada się zarówno na rynek pracy, jak też sytuacje w zakresie zabezpieczenia społecznego. Chiny dotychczas mniej więcej od roku 1996 przodowały zdecydowanie, jeżeli chodzi o przyrost PKB w skali roku. Były to wielkości rzędu 13-11 procent rocznie .Dziś natomiast te statystyki już takie



optimistyczne nie są. Jest to przyrost rządu 6-8 procent rocznie a tendencja jest zdecydowanie malejąca (China 2010, s. 92-94). Aktualnie jednak rezerwy ludnościowe się kończą. Pokolenia młodsze, które już wynikiem polityki „jednego dziecka” są po prostu liczebnie zbyt małe. I mimo że państwo chińskie stara się np. różnymi metodami, zahamować emigrację zewnętrzną, to ubytki w młodszych pokoleniach są widoczne i tempo przyrostu gospodarczego w konsekwencji jest poważnie zagrożone.

Lata siedemdziesiąte XX wieku, jak już zresztą pisano wyżej, mimo oczywistych sprzeczności systemowych, były jednak etapem w którym znaczący naukowcy ale także część realistycznych polityków, dostrzegało już wyraźnie obiektywne dokonania procesu globalizacji. Nie dało się nad tym przejść do przysłowiowego porządku dziennego i trzeba było wyciągać po prostu utylitarne wnioski. Postępująca globalizacja była już bowiem faktem a pytaniem pozostawało tylko w jaki sposób politycznie, świat się zglobalizuje. Czy będzie to proces naturalny i pokojowy czy też któryś z dwóch politycznych a przeciwstawnych obozów zdecyduje się wywołać światowy konflikt żeby objąć de facto władze nad światem.

Zakrętami w historii były: wojna koreańska, kryzys kubański, schyłek wojny wietnamskiej oraz oznaki załamania się Związku Radzieckiego w drugiej połowie lat siedemdziesiątych XX wieku. Prawdopodobnie wtedy też, ryzyko wojny światowej było relatywnie największe czego dowodem były wielkie ćwiczenia wojskowe Układu Warszawskiego pod kryptonimem „Tarcza 76” To był już etap w którym tacy politycy ówczesnego ZSRR jak Jurij Andropow, Aleksy Kosygin, czy nawet Leonid Breżniew, posiadali już pełną świadomość, że gospodarczo obóz socjalistyczny definitywnie przegrał i nie będzie w stanie podnieść się ze stanu ekonomicznej klęski. (Januła, 2013). W każdym razie mniej więcej od drugiej połowy lat siedemdziesiątych rozpoczęła się już dla tzw. obozu socjalistycznego epoka dekadenska. Mimo że trwała jeszcze około piętnaście lat to ZSRR stopniowo tracił swoje wpływy prestiż i pozycje. W każdym razie realizacja tej alternatywy bez kolejnej, prawdopodobnie straszliwej w skutkach wojny światowej, pozwoliła w konsekwencji na kolejną fazę rozwoju.

Prognostyka jak już pisano wyżej, funkcjonowała w praktyce społecznej oraz w teorii naukowej praktycznie od zawsze. Natomiast ta prognostyka z około połowy lat siedemdziesiątych XX wieku różniła się od poprzednich nie tym że funkcjonowały w niej wielkie nazwiska, ale była ona też oparta na nowych metodologiach naukowych.

Pierwsze chronologicznie z wielkich prac prognostycznych to znane praktycznie wszystkim politologom, socjologom a także ekonomistom tezy W. Rostowa zawarte w jego książce na temat systemowej konwergencji. Autor wziął pod uwagę zarówno aspekty ekonomiczne jak też społeczne, obu współistniejących systemów ekonomiczno-społecznych, czyli rozwiniętego kapitalizmu i socjalizmu, będącego wciąż jeszcze na etapie jak to nazywano górnolotnie, budowy ustroju. W analizie systemowej wziął pod uwagę to że oba systemy powstały na wspólnej bazie jaką była makroekonomia. Oczywiście, nieco inny był system organizacyjny ale tu zdaniem Rostowa, wytwarzanie w systemie budującym socjalizm, było bardzo zbliżone do kapitalizmu etatystycznego. (Rostow, 1978, s. 235-237)

Twierdzi dalej że planowanie gospodarcze, którym bardziej w opiniach ideologów niż ekonomistów miał cechować się system socjalistyczny, bynajmniej nie jest wymyślone przez system socjalistyczny i jego teorie. Planowanie istniało praktycznie i teoretycznie od czasów hordy pierwotnej, tu oczywiście wyłącznie. Już w gospodarce feudalnej zarówno w produkcji rolnej oraz warsztatach rzemieślniczych, planowano zarówno przedsięwzięcia gospodarcze jak też konkretne procesy technologiczne.

Socjalizm i to wcale nie w klasycznym marksowskim ujęciu a bardziej w praktyce rozbudowy gospodarczej państwa sowieckiego ,podniósł wieloletni makro plan gospodarczy do roli jakiegoś półboga czy raczej fetysza. Bo operując określonymi wskaźnikami, zakładano z góry ile czego i kiedy się wyprodukuje czy też wybuduje . Również cechą planów w państwach bloku radzieckiego, było to że planowano z reguły z góry czyli z punktu widzenia całego państwa przy czym potrzeby regionalne i gałęziowe liczyły się już znacznie mniej. Rynek w planowaniu tzw. socjalistycznym, może nie można powiedzieć że nie uwzględniano go wcale ale pełnił rolę trzeciorzędą.

Należy zaznaczyć co podkreślał W Rostow, że Karol Marks przystępując do swej analizy monopolistycznego kapitalizmu, bardzo dobrze dostrzegał jego zalety i też wady. Analiza marksowska przeprowadzona przede wszystkim w „Kapitale” a później sukcesywnie uzupełniana, również przy bardzo znaczącym udziale F. Engelsa, oddawała w zasadzie w kategoriach makroekonomii, praktycznie wszystkie cechy kapitalizmu. (Marks-Engels, 1966, s. 472-482) I bardzo prawidłowo zarysował Marks, schematy reprodukcji kapitałowej ,idąc tu zresztą za D. Riccardo a nieco mniej za A. Smithem.

Natomiast Marks zdaniem W Rostowa popełnił zasadniczy błąd w przyjętym schemacie reprodukcji .Mianowicie dzieląc część wytwórczą kapitalizmu Oczywiście na wytwórstwo środków produkcji jako części A, oraz wytwórstwo dóbr konsumpcyjnych jako część B.

Tu już trudno rozważać dlaczego ten właśnie schemat i założenie zostało w marksizmie przyjęte jako swego rodzaju dogmat. Ale faktem jest że opierając się na tych właśnie założeniach w tzw. obozie socjalistycznym, przyjęto założenie praktyczne że należy rozwijać prawie za wszelką cenę, przemysł ciężki, produkujący przede wszystkim środki produkcji. (Sweezy, 1968, s. 52-57) Musiało to przez brak równowagi gospodarczej, wprowadzić naturalne napięcia i trudności zakończone kryzysem strukturalnym i w efekcie polityczną katastrofą budowy tzw. socjalizmu.

Ale jak stwierdza Rostow, zarówno Związek Radziecki jak też europejskie kraje socjalistyczne będące w praktyce jego satelitami, zbudowały, może wielkim wysiłkiem, ale jednak, solidne podstawy przemysłowe swojego systemu ekonomicznego. Tym samym zaczynały się upodabniać /KONWERCENCJA/ do rozwiniętych państw kapitalistycznych.

Nie było i nie ma bowiem, zdaniem twórcy teorii konwergencji, technologii kapitalistycznych i socjalistycznych. Są tylko nowoczesne i przestarzałe czyli dobre i złe. To samo można powiedzieć o surowcach, źródłach energii itd. Różnice i to

poważne pozostają natomiast w systemie zarządzania i to dość fundamentalne, ale tu z kolei W. Rostow dzieli zarządzanie i organizację pracy na efektywne i nieefektywne.

Ale uważa zarazem, dostrzegając wyraźne symptomy określonych procesów że metody zarządzania i organizacji w przemyśle jednoznacznie zmierzają również do pewnego modelu optymalnego. Zarówno po jednej jak i przeciwstawnej stronie sceny politycznej funkcjonują te same technologie. Jak również zbliżone systemy organizacyjno-zarządcze.

Proces dystrybucji, zdaniem Rostowa jest również zbliżony i coraz bardziej upodabniający się. Planowanie w aspekcie dystrybucji ma też swoje dobre strony bo unika się w ten sposób marnotrawstwa, itd. Natomiast planowanie i typowa rozdzielczość z wyznaczaniem nawet materiałowych, surowcowych, energetycznych barier, wynika z przesłanek czysto pragmatycznych.

Również struktury społeczne zdaniem W. Rostowa w państwach rozwiniętego kapitalizmu i krajach demokracji ludowej stają się coraz bardziej podobne. Mimo stosowanego w obu strukturach zupełnie innego nazewnictwa. Chodzi tu o podstawową w ujęciu Marksa i Engelsa, kwestię klas społecznych. Z ujęcia definicyjnego, zawartego min w cytowanym już uprzednio „Kapitale” wynika że „klasa to grupa ludzi to makrostruktura społeczna, cechująca się jednakowym stosunkiem do środków produkcji”. (Marks-Engels, 1966, T. I., s. 198-201)

Rozważanie tego typu nie jest pozbawione licznych błędów logicznych. Bo gdyby przeanalizować, marksowską definicję dosłownie to robotnicy, rzeczywiście w praktyce społecznej musieliby być posiadaczami środków produkcji. Ale praktyce przecież nie są. Bo państwo które rzekomo w imię interesów klasy robotniczej realizuje jej własny interes ma bardzo mało wspólnego z tą właśnie klasą. Przykładem dnia dzisiejszego są np. Chiny.

Tu władzę sprawuje partia autorytarna, która powołuje się na klasę robotniczą, ale potrafi też do niej i to często po prostu strzelać. Oczywiście państwo to znajduje wytłumaczenie, typu że jeżeli jakaś część klasy robotniczej po prostu się buntuje to znaczy to po prostu że posiada jeszcze niski poziom świadomości społecznej. (Rostow, 1960, s. 42-46)

Ale wracając do realiów. Robotnicy przemysłowi jako grupa społeczna są charakterystyczni dla okresu industrializacji. Bez względu na to czy uprzemysłowienie dotyczy państw kapitalistycznych czy też socjalistycznych. Rola tej grupy, dalej ważnej, sukcesywnie maleje wraz z końcem intensywnego uprzemysłowienia. Okazuje się też w praktyce społecznej że nawet najbardziej kosztowne roboty przemysłowe są sumą sumarum tańsze od robotnika, Dzięki elektronizacji są też coraz bardziej wydajne. Wniosek z tego ogólny jest po prostu taki że drugi etap rewolucji naukowo-technicznej w sposób naturalny powoduje swoiste rozwodnienia struktury klasy robotniczej. W kategoriach poszczególnych jednostek, znaczy to tyle że szereg z dotychczasowych robotników, zdobywa wyższe kwalifikacje. Tu już określenie, przynajmniej w klasycznym ujęciu, kto pozostaje robotnikiem a kto nie jest bardzo trudne. (Rostow, 1978, s. 231-234) Bowiem np. w sferze usług wykonuje się i dotyczy to w praktyce każdej osoby, bardzo wiele różnorodnych czynności.

W ten naturalny zdaniem Rostowa sposób dokonuje się „konwergencja” systemowa. Przemiany będą postępowały obiektywnie i nieuchronnym jest konwergencja gospodarcza jak też społeczna. To z kolei pociągnie za sobą, niezbędne w kierunku postępu, zmiany polityczne czyli demokratyzację systemu. (Rostow, 1978, s. 368-369) Albo stanie się to ewolucyjnie w sposób naturalny albo też zostanie wymuszone poprzez ruchy społeczne, protesty itd.

Autorytarny system nie będzie mógł zatrzymać rozwoju gospodarczego za którym musi postępować reforma systemu organizacji i zarządzania. To wszystko miało zdaniem Rostowa wymuszać dalsze zmiany i co niemniej ważne również reformy społeczne, bez których z kolei niemożliwy byłby też rozwój gospodarczy (Rostow, 1978, s. 371) Więc typowy układ tyle że nie podwójnie a wielokrotnie sprzężony.

Od czasu wydania najważniejszych prac W. Rostowa, upłynęło już wiele lat. Zatem jest możliwa praktycznie pełna weryfikacja tez w niej zawartych.. Tu można po prostu stwierdzić że rzeczywiście pewne procesy ekonomiczne i społeczne, .bardziej w takich krajach, jak Polska. Węgry czy Czechosłowacja, zachodziły, zgodnie z teorią zarysowaną przez Rostowa .Również wydarzenia z 1970 roku w Polsce w których społeczeństwo, domagało się reform, też miały naturalną zbieżność metodologiczną z tymi ruchami społecznymi o których pisał wspomniany wyżej autor. Egzemplifikacją też Rostowa są nieudane reformy Gorbaczowa w ZSRR.

Kolejnym wielkim futurologiem, politologiem oraz także socjologiem i ekonomistą .który już w latach sześćdziesiątych XX wieku ,przewidywał finalizację procesów progresywnych w skali świata był Daniel Bell .Jego rozważania opierały się podobnie jak W Rostowa na wnikliwych analizach procesu industrializacji jak również rozwoju społecznego. Trzeba dodać że w latach kiedy pisał swoją podstawową pracę związaną tematycznie z poziomem industrializacji, praktycznie samo uprzemysłowienie bynajmniej nie znajdowało się jeszcze w apogeum swojego rozwoju.

W dalszym ciągu dominowały tradycyjne gałęzie przemysłu z hutnictwem żelaza i stali oraz przemysłem wydobywczym na czele .Mimo to Bell dostrzegał już bardzo wyraźnie, że koniec wielkiego uprzemysłowienia w klasycznej formule jest już stosunkowo bliski .Jak również i to że epoka industrializacji powoduje w nieuchronny sposób po prostu globalizację.

Koncepcja społeczeństwa informacyjnego, jeżeli nie jest ideologią w tradycyjnym tego słowa rozumieniu, ma podobne do niej ambicje. Była ona skuteczna, ponieważ społeczeństwo informacyjne przedstawiano jako kolejną fazę rozwoju społeczeństwa dobrobytu, z której korzyści mieli odnieść wszyscy. Była koncepcją szybkiego wzrostu, opartego na rozwoju nauki i technologii informacyjnej.

Od czasu wydania głośnej książki „The Coming of Post-industrial Society”.

podstawowego wykładu koncepcji Bella, minęło już przeszło trzydzieści lat. Bell postawił w niej sławną tezę o nadejściu nowej formacji, społeczeństwa postindustrialnego. Ta rocznica skłania do refleksji, że tezy Bella wywarły poważny wpływ na wszystkich ludzi związanych z informacją.

Bell stawia w swojej książce tezę, że Ameryka w latach sześćdziesiątych XX wieku

zaczyna przechodzić od fazy przemysłowej do fazy poprzemysłowej. W społeczeństwie postindustrialnym zatem strategicznymi zasobami są wiedza i informacja, które pełnią podobną rolę, co praca i kapitał w społeczeństwie przemysłowym. Rozwój technologii informacyjnej w społeczeństwie postindustrialnym ma podobny wpływ na zmiany społeczne, jak rozwój przemysłu w społeczeństwie industrialnym. Teoretyczna wiedza stała się zasobem równie podstawowym, jak kapitał w społeczeństwie przemysłowym.

Przez technologię intelektualną Bell rozumiał coś pośredniego pomiędzy sztuczną inteligencją a systemem eksperckim i wierzył przy tym że taki system umożliwi zarządzanie najbardziej skomplikowanymi strukturami. Chciał zarządzać społeczeństwem masowym za pomocą komputerów i odpowiedniego oprogramowania, które tworzyć miała technologia intelektualna. (Bell, 1973, s.134).

Industrializm i postindustrializm dzieli przede wszystkim charakter innowacji technicznych. Bell zakładał, że w świecie współczesnym, to właśnie innowacje techniczne powodują w sposób naturalny największe zmiany społeczne. Uzależnienie społeczeństw współczesnych od wiedzy, sprawia, że zasadniczo są one społeczeństwami informacyjnymi, zaś wymiana informacji i jej przetwarzanie stały się podstawą wszelkiej aktywności. Dawniej wynalazcy pracowali jakby, niezależnie od świata nauki. Przykładem był tu Thomas Edison, wynalazca światła elektrycznego, kamery filmowej i gramofonu, który nie był człowiekiem wykształconym w ujęciu formalnym

Postęp technologiczny w społeczeństwie poprzemysłowym jest uzależniony od rozwoju nauki. Rozwój technologii w coraz większym stopniu przypomina badania naukowe - korzysta bowiem z ich metod i wyników. Z tego właśnie powodu pierwszym prawdziwie nowoczesnym przemysłem współczesności był w latach 60/70 XX wieku przemysł chemiczny, szczególnie głęboka chemia.

Postindustrializm nakłada się generalnie na poprzednie formy produkcji i wymiany rynkowej tworząc swoisty palimpsest. Rolnictwo nadal pozostaje ważną dziedziną gospodarki, chociaż radykalnie zmniejszyła się liczba zatrudnionych w nim osób, Podobnie kluczowy, zarówno dzisiaj, jak i w przeszłości, są przemysł energetyczny, wydobywanie surowców czy też transport morski i lądowy. Nawet w tych tradycyjnych dziedzinach przemysłu i transportu wzrost wartości towaru następuje dzięki wiedzy, a nie, jak to było w przeszłości, pracy włożonej w jego wytworzenie.

Bell podkreślał, że zmiany społeczne wywołane przez rewolucję informacyjną są nieuniknione. Nazywał swoje tezy dość różnie: konstrukcją analityczną, modelem, scenariuszem, ale w gruncie rzeczy traktował swoje prognozy jako opis rzeczywistości, która już ma miejsce, lub nieuchronnie będzie miała miejsce w niedalekiej przyszłości.

Konsekwencją powstania społeczeństwa informacyjnego jest powstanie nowej klasy profesjonalistów informacji, która z czasem ma przejąć rządy (Corteda, 1998, s. 101-104) Sam Bell widział ten proces jako coraz bardziej nabrzmiewający konflikt między technokratami a populistami. Technokratom chciał dać do ręki nowy oręż; jego koncepcję można traktować jako nową teorię technokratyzmu. Społeczeństwo rządzone przez technokratów miało być racjonalne i planowe, w którym politykę

opartą na negocjacjach i kompromisie - zastąpiłaby analiza systemowa. Dlatego Bell kładł nacisk na konieczność rozwoju technologii intelektualnej, widząc w skodyfikowanej, teoretycznej wiedzy podstawy nowego wieku rozumu.

Wyłaniająca się klasa profesjonalistów informacji, sprawnie władająca technologią intelektualną, niezbędną do rozwiązywania coraz bardziej złożonych problemów, powinna - zdaniem Bella - uzyskać uprzywilejowaną pozycję. Jeśli najbardziej prestiżowymi postaciami społeczeństwa przemysłowego byli przedsiębiorca i inwestor, to teraz miał ich zastąpić

naukowiec i inżynier wiedzy. (Bell, 1973, s. 214). Najwyższy prestiż miały zyskać zajęcia związane z tworzeniem technologii intelektualnej.

Profesjonaliści informacji tworzą tak pożądaną przez Bella merytokrację - inżynierów wiedzy. Ich nazwa ma wskazywać, że możliwe jest uzyskanie równie pewnej wiedzy o zjawiskach społecznych i politycznych, jak i materialnych. Bell sądził, że ponieważ problemy społeczne mają charakter techniczny, to sami technicy powinni je rozwiązywać. Technika sprawowania władzy obejmuje również wiedzę na temat propagandy, marketingu i reklamy, a więc i umiejętność przekonywania i narzucania innym swoich opinii.

Technokratyczna wizja społeczeństwa informacyjnego w ujęciu Daniela Bella zakłada brak fundamentalnego konfliktu interesów. Na tym zasadza się wiara technokratów w możliwość prowadzenia obiektywnej, racjonalnej polityki. Technokraci przyznają pierwszeństwo postępowi technicznemu, wierząc, że prowadzi on do rozwiązania przynajmniej części konfliktów społecznych. Bagatelizują konflikt pomiędzy producentami wiedzy, a jej konsumentami, ufając, że da się go rozwiązać na drodze odpowiednich regulacji prawnych.

Bell twierdził ponadto że nowa klasa profesjonalistów informacji będzie zbyt wielka i zbyt rozproszona, żeby zaczęła realizować swoje grupowe interesy, ale ten sąd łatwo podważyć. Stawiał również tezę, że w społeczeństwie informacyjnym nastąpi zanik alienującej pracy przemysłowej oraz wzrost lepiej wynagradzanej pracy opartej na grze pomiędzy ludźmi.

Prognozował zmierzch hierarchii pracy, rosnącą samodzielność pracowników oraz wspólne podejmowanie decyzji, a więc - demokratyzację pracy.

Bell podobnie jak poprzednicy wychodzi od industrializmu i przejmuje wiele jego kategorii. To istnienie społeczeństwa przemysłowego jako osobnej formacji daje podstawę rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Bell sądził, że profesjonalści informacji będą równie wpływowi jak bankierzy. Kariera min. Billa Gatesa zdaje się potwierdzać jego intuicje.

Bell chciał nie tylko przewidywać przyszłość, ale również ją zmieniać. Swoją koncepcją odpowiedział na potrzeby czasu. Oferowała ona rozwiązanie głównych problemów stojących przed społeczeństwem amerykańskim. Pomimo pewnych sprzeczności i niekonsekwencji, jego sposób wyjaśniania rzeczywistości trafił do przekonania opinii publicznej. Bell podpowiadał kierunek wyjścia z problemów trapiących społeczeństwo amerykańskie. Głosił, oczywiście w uproszczeniu że

Amerika będzie bogatsza i szczęśliwsza, o ile tylko nie zejdzie z raz wybranej drogi - budowy społeczeństwa informacyjnego.

Koncepcja Bella była bardzo atrakcyjna dla wpływowych kręgów opiniotwórczych. Przewidywał on przecież niezwykle wzrost wpływów profesjonalistów informacji. To oni w pierwszym rządzie mieli zrobić kariery w społeczeństwie informacyjnym. Była to ze strony Bella przemyślana i zręczna strategia. Miał on bowiem ambicję nie tylko przewidywania przyszłości, ale i jej kształtowania, co nie byłoby możliwe bez posiadania wpływowych zwolenników. I rzeczywiście, poglądy Bella, choć brane zazwyczaj z drugiej ręki, stały się powszechnie znane. Jak się wydaje, jego największą pomyłką było zadeklarowanie, że porządek społeczeństwa informacyjnego zostanie wprowadzony szybko. Tymczasem mamy do czynienia z dość powolną i pełną sprzeczności ewolucją, w której rozwój technologii informacyjnej daleko wyprzedza umiejętności jej wykorzystania, a instytucje społeczeństwa informacyjnego wciąż są dalekie od oczekiwanego modelu.

Najważniejsze są zmiany na rynku pracy, który wyraźnie się kurczy. Jedno wydaje się pewne, społeczeństwo informacyjne nie jest wcale nową formą społeczeństwa dobrobytu. Nie może być o tym mowy w sytuacji rosnącego bezrobocia, odwrotu od zabezpieczeń socjalnych oraz osłabienia pozycji ekonomicznej klasy średniej. Przyczyny powstania państwa dobrobytu były polityczne, a nie ekonomiczne, i kiedy po upadku komunizmu ustały, kapitał postanowił uwolnić się od niepotrzebnych mu już serwitutów .socjalnych Odchodzenie od społeczeństwa dobrobytu ma przyczyny polityczne i nie jest związane z rewolucją informacyjną.

Koncepcja Bella należy do kategorii tak zwanych samospełniających się przepowiedni. Najpierw jednak musiał Bell przekonać opinię publiczną, że zmiany, o których pisał, rzeczywiście są nieuchronne. Tezy Bella rzeczywiście przemówiły do liderów opinii publicznej. Szybko docenili oni jej perswazyjny potencjał. Nawiasem mówiąc, niektóre jego idee nie tylko nie straciły na znaczeniu, ale jeszcze go zyskały, jak np.. teza o znaczeniu gry własnego „ja” z otoczeniem, czy też teza o nakładaniu się na siebie różnych form produkcji na podobieństwo palimpsestu.

Nie wymyślono dotychczas lepszej odpowiedzi na pytanie, dlaczego nasza rzeczywistość jest tak skomplikowana i pełna sprzeczności.

Alvin Toffler uważany jest powszechnie za najwybitniejszego futurologa XX i początków XXI wieku .Obok nieżyjącego już Petera Druckera jest człowiekiem który wiedze o przeszłości potrafił zagregować na tyle syntetycznie że mógł wyciągnąć nie tyle wnioski ile zarysować bardzo zresztą trafnie, drogi cywilizacyjnego rozwoju, Generalnie podział cykli cywilizacyjnych na fazy i okresy dokonany przez Alvina i Heidi Tofflerów, nie jest oryginalny. Natomiast wizja pokazana przez Tofflera jest niezwykle logiczna jak również weryfikowalna poprzez znane sytuacje i fakty

Okolo dziesięć tysięcy lat historii cywilizacji, składa w ujęciu Tofflera z trzech podstawowych okresów, które wybitny futurolog wraz z żoną nazywa falami .Bo każda nadchodząca fala jakby zmywa poprzednią

Pierwsza fala cywilizacji, czyli fala agrarna, była poprzedzona okresem ludów prymitywnych, żyjących w gromadach łowiecko-zbierackich. Tam gdzie pojawiało się rolnictwo, tam praktycznie powstawały zaczątki cywilizacji. O rolach społecznych decydowało urodzenie bo feudalizm był formacją w której prawo regulowało pozycję społeczną polityczną itd. Natomiast wracając do aspektu ekonomicznego, zaznaczyć należy że gospodarka była zdecydowanie zdecentralizowana.

Druga fala cywilizacji to po prostu epoka przemysłowa. której początków chronologicznie należy szukać na przełomie XVII i XVIII wieku. Jej genezą jest wielki nurt przekształceń do których należą wielkie odkrycia geograficzne, przyrost ludności, rozwój nauki, postęp techniczny. (Toffler, 1997, s. 36-48)

Czynnikami przy pomocy Toffler analizuje poszczególne fale są to:

Technosfera - Podstawą funkcjonowania każdej cywilizacji jest energia i jej źródła. Społeczeństwa pierwszej fali czerpały energie generalnie z siły mięśni zarówno ludzi jak też zwierząt. Także aczkolwiek w bardzo ograniczonym zakresie z wody, wiatru a także słońca.

W drugiej fali w miejsce technosfery rolniczej weszła technosfera przemysłowa. Podstawowym źródłem energii stało się spalanie surowców energetycznych. Powstały zupełnie nowe maszyny jak również komplementarne systemy maszyn czyli fabryki. Druga fala wprowadziła też zmiany w systemie dystrybucji. Tu najważniejsze okazały się zmiany w transporcie.

Socjosfera - W epoce pierwszej fali, kształtowały się różne modele rodziny ale generalnie, wszędzie tam gdzie funkcjonowało rolnictwo ludzie żyli w wielopokoleniowym modelu. W drugiej fali nastąpił natomiast rozpad tego wielopokoleniowego modelu rodziny. Szereg dotychczasowych funkcji rodziny, przejęły podmioty wyspecjalizowane. Toffler podaje przy okazji sześć reguł industrializmu. Są to jego zdaniem: standaryzacja, specjalizacja, synchronizacja, koncentracja, maksymalizacja i centralizacja.

Pozostaje bardzo istotny u Toffler problem infosfery. Każda fala cywilizacyjna ma specyficzną dla siebie samej infosferę, czyli sposoby komunikowania się, przekazywania idei i uczuć. W pierwszej fali był to papirus, tabliczki gliniane a potem papier zapisywany, przez tych którzy znali pismo (Toffler, 1998, s. 87-102). Guttenberg wprowadził rewolucje komunikacyjną. Zaczęły powstawać gazety, czasopisma i książki. Później sukcesywnie radio i telewizja. W końcu komputer. a na jego bazie internet. Za zakończenie ery drugiej fali Toffler uznał powstanie OPEC w 1960 roku. (Januła, 2005, s. 43-46) Ta organizacja poprzez swoje decyzje prowadzące do znacznego podrożenia cen za ropę i gaz, przyspieszyła w znaczący sposób, rewolucje naukowo techniczną.

Podobnie w równoległym okresie czasu, nastąpiła rewolucja w infosferze. Tu Toffler przywołuje bardzo zauważalny od lat siedemdziesiątych, spadek nakładu ogólnokrajowych i regionalnych dzienników a równolegle, wzrost nakładu różnego rodzaju pism specjalistycznych. Kolejnym wyznacznikiem trzeciej fali, stał się internet. Posiadając ten system poszczególne jednostki ludzkie może nie tylko odbierać informacje, ale także nadawać. Posiadanie komputera sprawia że coraz więcej ludzi



będzie pracowało u siebie w domu .Pozostawanie w domu doprowadzi z kolei w sposób naturalny do zaciśnięcia więzi i kontaktów międzyludzkich w sferze lokalnej. W ten sposób mieszkanie i dom będzie spełniać również, funkcje edukacyjne ,medyczne i społeczne.

Spółeczeństwo nowej fali w opinii Tofflera ma być znacznie bardziej zróżnicowane, niż to w fali industrialnej. Ale będzie również znacznie bardziej demokratyczne liberalne i tolerancyjne. Coraz będzie więcej wolnych związków bez ślubów a także typowych singli. Wzrośnie również akceptacja do związków poligamicznych i samotnych rodziców z dziećmi.

W cywilizacji trzeciej fali zanikać będzie także państwo narodowe które ukształtowało się w XIX wieku. Globalizacja jest tendencją dominującą i nie do powstrzymania przez cokolwiek .Jest ona po prostu koniecznością dziejową .Szereg instytucji międzynarodowych w procesie globalizacji, będzie stopniowo przejmować kompetencje dotychczasowych państw .Z drugiej strony różne ruchy lokalne, autonomiczne a nawet separatystyczne będą równie skutecznie, osłabiały i sukcesywnie likwidowały tradycyjne państwo .

Toffler jak stwierdzono już kilkakrotnie nie tylko bardzo prawidłowo diagnozuje ale też proponuje bardzo konkretne rozwiązania. Jego zdaniem tradycyjna doktryna że władze polityczną sprawuje typowa większość parlamentarna czy prezydencka jest już zdecydowanie przeżytkiem. Mniejszości w zmodernizowanym systemie politycznym, muszą posiadać nie tylko swoją podmiotową ,reprezentacje .Muszą powstawać też ugrupowania polityczne które posiadają tylko doraźne cele polityczne .Koalicje polityczne ,najczęściej w praktyce parlamentarne będą bardzo labilne a więc nieskuteczne w działaniu .Stąd powinien nastąpić zwrot w kierunku demokracji na początku na w pół bezpośredniej .a sukcesywnie bezpośredniej w całości (Toffler, 1997, s. 187-190). Taki model już częściowo funkcjonuje z pozytywnym skutkiem w Szwajcarii. Demokracja w pełni bezpośrednia zawiera szereg luk. Też w systemie czysto bezpośrednim, często biorą górę emocje nad czystym realizmem i pragmatyką. Ale rozwój techniki w szczególności techniki łączności umożliwią praktycznie każdemu zainteresowanemu ,branie udziału w podejmowaniu decyzji politycznej. Anachroniczne systemy połączone z wrzucaniem kartek do urny nie nadążają już za mobilnym społeczeństwem. Tak więc zdaniem Tofflera ,będzie szereg decyzji które będą mogły być podejmowane tylko w skali ponadnarodowej bo poszczególne państwa nie będą w stanie już wiele rozwiązać Z drugiej natomiast strony, decyzje będą musiały być podejmowane lokalnie (Toffler, 1997, s. 197-199)

Przewidzieć należy, że pierwsza połowa XXI wieku, będzie to okres licznych i nawet potężnych konfliktów wewnętrznych. Stare sprzeczności ustępują z oporami i powoli a nowe następują z większą intensywnością. Toffler przewiduje tu swoistą super walkę na froncie ekonomicznym, społecznym i politycznym. Te fronty będą przebiegać wewnątrz społeczeństw (Toffler, 1998, s. 156). Również kościoły i religie, których samo istnienie jest zagrożone bo reprezentują zupełnie zbędny i wręcz szkodliwy dla postępu konserwyzm i ortodoksję, będą starały się za wszelką cenę utrzymać resztki swych wpływów i majątków.

Zachodzić musi podstawowe zagadnienie i w konsekwencji pytanie czy Alvin Toffler trafnie przewidział podstawowe trendy w rozwoju ludzkości i cywilizacji .Tu pytanie nie może zostać postawione bez odpowiedzi .Jest ona pozytywna dla Heidi i Alvina Tofflerów. Ale też pozytywna dla ich intelektualnych poprzedników takich jak Walt Rostow, Daniel Bell .Jak również dla autorów kolejnych raportów Klubu Rzymskiego, z lat siedemdziesiątych XX wieku czy Instytutu Badania Świata z Lesterem Brownem na czele

Zarzuca się Tofflerowi i innym futurologom że nie przewidzieli upadku Związku Radzieckiego i szybkiego zakończenia etapu zimnej wojny. Ale odpowiedziom może być stwierdzenie Tofflera że na przełomie XX i XXI wieku, musi nastąpić rozpad imperiów światowych. (Toffler, 1997, s. 269) Taka jest też wyraźna tendencja w aspekcie geopolityki .Współczesne Stany Zjednoczone nadal mają ambicje być zdecydowanym numerem jeden na światowej wielkiej szachownicy ale realia wykazują że ich rola powoli, ale systematycznie się kurczy. Nie mają też szans stania się ogólnoświatowym imperium Chiny ,które już dostają, widocznej w statystykach ekonomicznych zadyszki .

Wczytując się w usystematyzowane wizje Tofflera i jego poprzedników możemy bardzo jasno zrozumieć, zachodzące wokół nas coraz szybciej procesy społeczne .Możemy na tej podstawie działać tak by wziąć w nich pozytywny udział Czyli stać się podmiotami w kształtowaniu trzeciej fali .która jest nieuniknionym i naturalnym procesem społecznym.

Racja zawsze należy do sił postępu oraz także wizjonerów społecznych i politycznych. Toffler i jego poprzednicy do nich niewątpliwie należą i w sposób wyjątkowo trafny, kreślą wizje nowego społeczeństwa. Zupełnie nietypowa kariera Tofflera bo zaczynał on przecież nie od katedry profesorskiej ale od funkcji zwykłego robotnika, później działacza związkowego i publicyisty. Dopiero już jako człowiek bardzo dojrzały stał się sukcesywnie wielkim intelektualistą. Te nietypowe szczeble kariery, umożliwiły mu też patrzeć na społeczeństwo w sposób analityczny i wyjątkowo trafnie określać kierunki jego rozwoju.

## LITERATURA

- [1] BELL D. *Kulturowe sprzeczności kapitalizmu*, PWN, Warszawa 1994, ISBN 83-01-11359-6.
- [2] BELL D. *Nadejście ery społeczeństwa postindustrialnego*, Instytut Badania Współczesnych Problemów Kapitalizmu, Warszawa 1975.
- [3] BRZEZIŃSKI Z. *Wielka szachownica*, Politea, Warszawa 2002 ISBN 83-7129-741-6.
- [4] CHINA, 2010, Foreign Languages Press Peking 2011.
- [5] CORTADA W. *Rise of the Knowledge Worker*, Boston, Butterworth-Heineman 1998.
- [6] FRELEK R. *Historia zimnej wojny*, KiW, Warszawa 1977.
- [7] JANUŁA E. *Energetyczny Poker./w/Dziś.nr.3/7.2005*, ISSN 0867-3608.

- [8] JANUŁA E. *Jak zazbrojono ZSRR na śmierć ekonomiczną.*/w/Trybuna, Warszawa, nr 136/1998
- [9] JANUŁA E. *Tak miało być-Scenariusz III Wojny światowej.*/w/ <http://www.Silesia-Schlesien.com>. Cz. I, Czerwiec 2013, Cz. II. Sierpień 2013.
- [10] MARKS K-ENGELS F. *Kapitał* T I i T II. KiW, Warszawa 1966.
- [11] ROSTOW W. *The Stages of Economy Growth. A non communist manifesto*, Hamilton and Co, NY 1960.
- [12] ROSTOW W. *The Word Economy. History and Prospect. White Star*, NY-Toronto 1978.
- [13] STRUVE A. Zagros M. *Astronomia XX. Wieku*, PWN, Warszawa, Kraków 1988.
- [14] SWEEZY P. *Teoria rozwoju kapitalizmu*.KiW.Warszawa.1968
- [15] TOFFLER A. *Szok przyszłości*, Zysk i ska, Poznań 1998, ISBN 83-7150-400-8.
- [16] TOFFLER A. *Budowa Nowej Cywilizacji. Polityka trzeciej fali*, Zysk i ska, Poznań.1996.ISBN 83-7150-556-6.
- [17] TOFFLER A. *Trzecia fala*, PIW, Warszawa, ISBN 83-06-02594-6.
- [18] WOLSKI J. *Historia starożytna*, PWN, Warszawa 1975.

Mgr. Eugeniusz JANUŁA, PhD.

Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Poznań, Polska

dalbo-gen@wp.pl

## WHY IS GERMANY BETTER COME THROUGH THE CRISIS – A MIRACLE?

Oliver SIEVERING

### Abstract

*While many countries in the EU-zone are in a severe recession due to the debt and structural crisis, German economy appears to have excelled compared to many other states of the euro area. Unemployment has fallen to the lowest level since reunification, economic output has grown by over 8 % since 2009 and public budgets have been consolidated, generating a surplus in 2012. For the good economic development in recent years, there are four main reasons: the demographic development, the favorable international economic development outside the euro-zone, overall employment-friendly wage policies and the impact of labor market reforms.*

**Keywords:** *demographic development, labor market reforms, exports.*

### 1 INTRODUCTION

The economic crisis that has swept in autumn 2008 from the U.S. to Europe, has significantly affected the situation of the European economy, the European labor market and the debt of European countries. In particular, the labor market plays an important role. Personally, for the employees, because it is the main source of income, economically because it is responsible for a large part of the tax revenue of the state and politically because it can provide destabilization of the political system if there are too many unemployed.

### 2 LABOR MARKET

Since the beginning of the financial and economic crisis in 2009, the number of unemployed in the euro-area has increased significantly. In 2008 unemployment rate in the euro zone was still 7.6%, it has risen to 11.4% in 2012 (calculation according to OECD-method). For the EU (27) a similar trend was observed. The unemployment rate in 2008 was still 7.1% (and was thus somewhat lower than in the euro-area), it climbed to 10.5% in 2012. But very different trends can be identified depending on the country. In some southern European countries, the unemployment rate has risen particularly strongly, in Greece, from 7.7% (2008) to 24.3% (2012) and in Spain from 11.3% to 25.0%. Both countries have the highest unemployment rates in the EU. In some other countries, unemployment rose only slightly, in Luxembourg, from 4.9% (2008) up to 5.1% (2012) and in Austria from 3.8% to 4.3%. Germany is the only country in the EU (27), where the unemployment rate has fallen: from 7.5% in 2008 to 5.5% in 2012. Of particular concern is the level of youth unemployment. It has reached dramatic

dimensions. In 2012 it was 22.8% in the EU (27). Again, there are the two Southern European countries, Spain and Greece, which have the highest youth unemployment rates- more than 50% (eurostat 2013). Even very well-qualified young Spaniards and Greeks currently hardly find a job in their home countries. This was initially interpreted as a short cyclical unemployment, in the hope that in the next upswing these numbers would decrease significantly. However, it seems more likely to form a hysteresis. The longer the crisis lasts, the more the unemployed lose their acquired professional qualifications with the risk of devaluation of their human capital. There is already spoken of the “lost generation”. With increasing duration of unemployment, the discouragement of these young people is increasing. As long-term unemployed, they often suffer a stigma, so that the chance to find a new job decreases further. The risk of social unrest and political instability grows. In contrast to the two Southern European countries also the countries Germany (8.1%), Austria (8.7%), along with the Netherlands (9.5%) have the lowest youth unemployment rate (eurostat 2013). These labor market data are often made in order to show that Germany has overcome the crisis better than other EU countries, especially the countries in the euro-zone. The labor market success in Germany is reflected even more in the development of employment. The number of people working in Germany has risen by around 2.5 million people in the past 7 years. This trend was interrupted only briefly and did not sustain by the economic downturn in 2009.

The historical development of unemployment shows that in the first years after World War II in (West) Germany, unemployment rose initially, mainly caused by the influx of displaced people. During the economic boom, the number of unemployed fell steadily in the postwar years. From the early 60s until the early 70s there was full employment in the Federal Republic. The lowest level of unemployment the statistics reported for 1964: 147,400 unemployed and an unemployment rate of 0.7%. Then, unemployment stepped up in three waves since 1970. For the first thrust in the mid seventies and the second push in the beginning of the 80, the two oil crises are blamed, when OPEC lowered production quotas and the price of oil rose. This caused severe recessions. Unemployment then remained at the respective level and did not go back (significantly). The third thrust is due mainly caused by the reunification with the sharp increase of unemployment in eastern Germany. In the 90's, roughly 4 million people were registered, even in 2005 4.86 million people were unemployed on average - the highest number since World War II. Since 2005, the official unemployment fell more or less continuously to currently around 2.9 million (Bundesagentur für Arbeit 2013a). Even in the global economic recession of 2009, when GDP fell by 5.1% in Germany, the number of unemployed has risen only to a small extent and only for a short term.

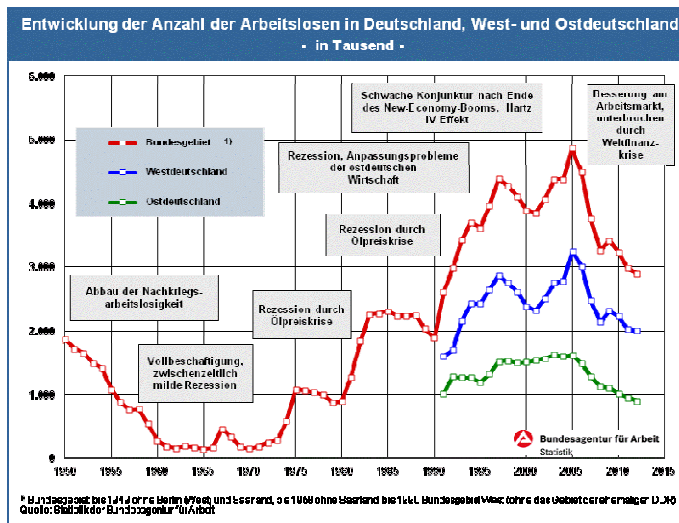


Figure 1: development of unemployment in Germany

Source: Bundesagentur für Arbeit

In Germany, the unemployment rate was 6.8% in 2012 (Bundesagentur für Arbeit 2013b, calculation according to the Federal Employment Agency). However, there are significant regional differences. In East Germany, the unemployment rate is at 10.7% and is significantly higher than in West Germany (5.9%). Unemployment rates are particularly low in the two southern states of Baden-Württemberg and Bavaria (just under 4% respectively). In eastern Germany the unemployment rate has fallen sharply in recent years. In 2005 the quota was 18.7%, in some states at times even more than 20%. The main reason for the decline in the eastern countries is the demographic development. The demographic change in Germany leads to a substantial relief of the labor market. In East Germany, the process of demographic change was much more drastic than in West Germany. In the early 90s, the birth rate fell. In addition, many young people, especially women, migrated to the West. Before reunification more than 200,000 births were registered in the GDR per year, then this figure has more than halved. In 1994 it fell below 100,000 and the birth rate fell to 0.77. The smaller birth cohorts change now, almost 20 years later, from school into the labor market. After many years of lack of jobs in the east part of Germany, the labor market for young people has turned dramatically within a few years. Now, many companies seek apprentices. Some East German companies now advertise specifically in the Czech Republic and Poland to trainees. If only the demographic component is considered, the number of potential workers has been declining since 2006, currently around 200,000 to 250,000 annually (Statistisches Bundesamt 2013a). This trend will continue in the next years.

Although demographic change causes a number of additional problems (e.g. the pension fund), for the labor market, it means first of all a considerable relief. In total -

for demographic reasons - the labor market was relieved by over 1 million people from 2006 to 2012. While it was initially believed that in the next years the number of unemployed will continue to decline due to demographic effect, now is assumed that the number of unemployed will hardly change in the next years. The reason lies in the fact of massive immigration, in 2012 nearly 1.1 million people have moved to Germany. Such high immigration numbers were last counted in the 90s shortly after reunification. Most immigrants are coming from Poland, Romania and Bulgaria with around 176,400, 116,200 and 58,500 people. (Statistisches Bundesamt 2013b) But there are also more and more young highly educated people from the crisis-ridden southern European countries looking for jobs in Germany. The total potential labor force increased slightly since 2010, despite a demographic decline in the population of working age. This is due to the positive net migration and a (slightly) increasing participation of women and older people. If the economy is not going to fundamentally recover in Europe and youth unemployment in southern parts remains high, the number of immigrants will also likely to remain high in the next few years. German economy needs highly skilled workers - also from abroad.

### **3 FLEXIBILISATION OF LABOR MARKET IN GERMANY**

The flexibilisation of labor market is also mentioned as an important reason for the good employment figures. By the so-called Agenda 2010, extensive labor market reforms have been implemented. For one, the possibilities of atypical employment were extended. On the other hand reasonable criteria for the adoption of low-paid, low-skilled or geographically distant job offers were significantly reduced. The latter is associated with Hartz IV.

#### **3.1 Hartz IV**

Hartz IV (named after the head of the commission that has drawn up proposals for labor market reforms, Peter Hartz) began on January 2005. Up to 2005, unemployed persons got (generally) 12 month (till 36 months depending upon the age and work history) of their full unemployment benefit (60 to 67% of the previous net salary) to be followed by Arbeitslosenhilfe (long term unemployment assistance, 53 to 57% of the last net salary). In 2005 this part of the reform brought together the former 'Arbeitslosenhilfe' and the welfare benefits ('Sozialhilfe'), leaving them both at approximately the lower level of the former 'Sozialhilfe'. The level for a single person is now 382 € per month (in 2013) and is known as the Regelsatz. In addition recipients may be entitled to a housing allowance for adequate housing. Within the Arbeitslosengeld II (colloquially Hartz IV) scheme, the state covers the health insurance of the unemployed.

With these reforms, eligibility for the full unemployment benefit has been restricted to 12 months in general. (15 months for those aged 50 or older, 18 months for those 55 or older and 24 months for those 58 or older). This is now followed by (usually much lower) Arbeitslosengeld II (Hartz IV) benefits if the applicant meets eligibility requirements."Hartz IV" is also staffed with a social stigma, so that the social and

societal pressure is also thereby become larger on the unemployed. This increases the pressure to accept a new job, even if it is paid less than the previous one. Under the heading: "promoting and demanding" any legal work for welfare recipients now is reasonable - even jobs with lower quality. If the unemployed refuse reasonable jobs, Hartz IV can be reduced by 30 percent for three months. Unions argue that Hartz IV has thus reinforced the previously prevailing imbalance in the labor market. This was due to the general feeling of social deprivation and a sense of insecurity in the German population. Demonstrations were organized in many cities. Liberal politicians and economists, however, commented that the Hartz concept does not go far enough, but it is the "correct" (first) step to flexibilise labor market. Unions feared that companies could take advantage of the new possibilities of atypical employment associated with the lower level of social benefits (Hartz IV), to reduce wages. Part-time jobs with 20 or fewer hours per week, minor jobs, temporary jobs and temporary employment relationships are counted to atypical forms of employment - in distinction from normal working conditions. (Minor employment (also called "mini-jobs") is according to German social security law an employment relationship with a low absolute level of earnings (slightly salaried employment), or employment relationship of short duration (short-term employment). In Germany such employment is exempt from social security, and there are even special features in the income tax law. A temporary work agency, temporary staffing firm finds and retains workers. Other companies, in need of short-term workers, contract with the temporary work agency to send temporary workers, or temps, on assignments to work at other companies.)

### **3.2 Atypical Jobs**

This is especially true for temporary workers. The Employment Act was amended by Hartz I in essential points: The special limit ban, the synchronization ban reinstatement ban and restrictions on the transfer period not exceeding two years have been lifted. German companies, however, welcome the flexible application of temporary workers. With the implementation of the Hartz reforms (Hartz I), the opportunities have been expanded for this purpose. The aim of these measures is to give companies the opportunity to adjust their staffing needs. The opportunity of this kind of "flexibility" was observed in the recession year of 2009. Many companies reduced the number of temporary workers. The companies, however, tried to keep the core workforce with short-time working. The temporary workers must therefore bear the economic risks. This part is characterized by an exceptionally high dynamics and turnover compared to other industries: Contracts are often closed or resolved, the average employment duration is significantly shorter. For temporary workers the flexibility of temporary employment is associated with an increased risk of becoming unemployed. Furthermore, these workers earn significantly less money. Full-time employees (excluding apprentices) received an average gross salary of € 2,702 per month (2010). The average income for the temporary workers was €1,419 - a little more than half as high, which is regarded as unfair. Different levels of rewards can be economically justified if a certain heterogeneity of labor force is observed. This can be observed at



temporary workers. Temporary workers - in contrast to workers outside this branch - are younger, have almost three times more likely no vocational qualification and much less a college degree. In addition, significant differences are within the workplace-specific variables. The length of service is (almost naturally because of the high turnover) significantly lower than for other employees. The same is true for the proportion of fixed-term contracts that is more common in the temporary employment sector (Bundesagentur für Arbeit 2013c). Companies argue that low-skilled workers have a relatively low productivity, so that jobs can provide only with correspondingly low labor costs. Not only the skill level, but also the practice areas of these workers are very different. Although the compensation may not be enough for subsistence often, however many politicians and economists think that it is better to integrate low-skilled worker into the labor market and increase their salaries - if necessary - with the help of Hartz IV. This would be better than to “finance unemployment with unemployment benefits”. Around 4.6 million working-age people in Germany have received unemployment benefits (Hartz IV) in 2011. More than 1.3 million (29.4%) of them were indeed working, but also received - due to their low income - Hartz IV benefits. Although most of them have part-time jobs, but with a share of 23.8% (of these 1.3 million) were also many full-time jobber who have income below basic security. However, many companies would be quite capable of paying higher wages, but they use instruments such as temporary work, contract work or even mini-jobs purposefully to reduce labor costs - partly with reference to use additional government services such as Hartz IV. The temporary staffing industry in Germany has grown over the past two decades - albeit from a very low level. Ten years ago, only 1% of all social security workers were employed in temporary work until the summer of 2008, this proportion had increased over 2%. Overall, the share of temporary workers is low. In the nationwide average in 2012, a total of 878,000 temporary workers were under contract. In recent years, the proportion drops slightly. Compared to 2011, even the number of temporary workers was slightly lower in 2012. One common complaint is that the fall in unemployment figures had been bought with the formation of a large sector of precarious employment. The number of atypical employment (without temporary workers) has increased from 1991 to 2007. Since 2008, the numbers remained constant at a high level. The recovery in the labor market since 2010 has been accompanied by an above-average increase in regular employment. It was not observed that non-standard employment has expanded above average in recent years since 2008. The proportion of minor, temporary and part-time employment (up to 20 hours per week) exercised in all employment was calculated by the Advisory Council for the period of years 2005 - 2012 was around 22% (Statistisches Bundesamt 2013c). The development of the labor market in Germany was characterized already in the last two decades of a change in employment forms. The proportion of traditional standard employment relationship decreased from 1991 to 2007. But in recent years, such a trend was not observed.

## Teória a prax verejnej správy

Table 1: Proportion typical und atypical work in Germany

Kernberbstätige <sup>1)</sup> nach einzelnen Erwerbsformen Ergebnisse des Mikrozensus									
Jahr <sup>2)</sup>	Insgesamt <sup>3)</sup>	Abhängig Beschäftigte							
		Zusammen	Beschäftigte in Normalarbeitsverhältnissen		Atypisch Beschäftigte				
			Zusammen	Teilzeitbeschäftigte über 20 Wochenstunden	Zusammen	Befristet Beschäftigte	Teilzeitbeschäftigte bis zu 20 Wochenstunden	Geringfügig Beschäftigte	Zeitarbeitnehmer/-innen
in %									
1991	100,0	90,5	77,7	5,0	12,8	5,7	7,4	1,9	-
1992	100,0	90,2	76,8	4,8	13,4	5,8	7,8	2,0	-
1993	100,0	89,9	76,8	5,1	13,1	5,3	8,2	1,9	-
1994	100,0	89,5	75,9	5,2	13,6	5,6	8,5	1,9	-
1995	100,0	89,4	75,0	5,0	14,4	5,9	9,0	2,2	-
1996	100,0	89,4	74,5	4,8	15,0	5,7	9,6	3,3	-
1997	100,0	89,1	73,2	4,9	15,9	5,9	10,3	4,0	-
1998	100,0	88,8	72,3	5,0	16,5	6,1	10,7	4,6	-
1999	100,0	89,1	71,3	5,0	17,9	6,9	11,5	5,2	-
2000	100,0	89,1	71,1	5,1	17,9	6,8	11,8	5,2	-
2001	100,0	88,8	70,7	5,3	18,1	6,6	12,2	5,4	-
2002	100,0	88,7	70,6	5,4	18,1	6,1	12,6	5,5	-
2003	100,0	88,4	69,5	5,5	18,9	6,3	13,4	5,9	-
2004	100,0	87,9	68,9	5,7	19,0	6,3	13,4	6,1	-
2005	100,0	87,5	66,9	6,0	20,7	7,5	14,1	7,3	-
2006	100,0	87,8	65,4	6,7	22,4	8,0	14,3	7,9	1,7
2007	100,0	88,0	65,4	6,7	22,6	8,0	14,3	8,0	1,8
2008	100,0	88,3	65,8	6,8	22,5	8,1	14,1	7,4	1,8
2009	100,0	88,4	66,3	7,1	22,1	7,9	14,1	7,4	1,6
2010	100,0	88,4	65,8	7,3	22,6	8,1	14,1	7,2	2,1
2011 <sup>4)</sup>	100,0	88,4	66,0	7,4	22,4	8,1	14,0	7,4	2,2
2012	100,0	88,6	66,8	7,6	21,8	7,5	13,8	7,0	2,1

Even if the share of atypical employment is not increased in recent years, atypical employment is controversial because it is believed that these instruments are used to lower the wage level. Looking at the development of real wages in the period between 2007 and 2011, it appears that the real gross earnings declined in the lower deciles. This seems that the companies could reduce wages at the bottom. But development of wage in this period was weak. Even higher wages have increased only slightly during this period.

Table 2: Growth in real gross earned income of full-time employees by income deciles, 2007-2011

1.decile	2.decile	3.decile	4.decile	5.decile	6.decile	7.decile	8.decile	9.decile	10.decile
- 6,1	- 3,2	- 4,1	- 1,9	- 4,2	- 2,7	+ 0,1	- 0,6	+ 0,9	+ 0,7

Source: Poverty and Wealth Report of the Federal Government S. 335

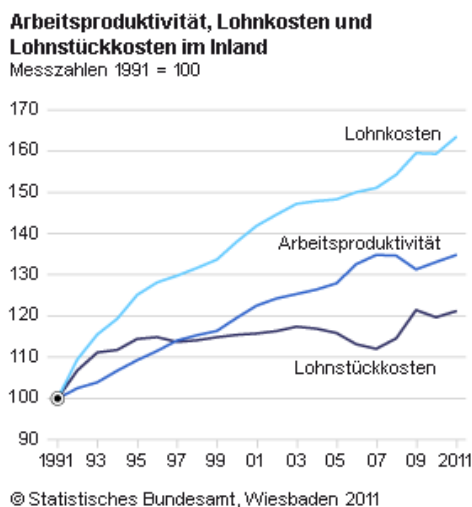
Interpretations in this point, however, are to be regarded with caution. The deep recession in 2009 and its effects with many outliers are happened in this period. Overall, however, this could support the hypothesis that atypical employment was used to reduce the level of wages, especially in the lower areas. But it is also important to note that during this period many (former) unemployed have found jobs - but very often in the low-wage sector.

### **3.3 LOW-WAGE SECTOR**

There is no universally accepted definition of the low-wage sector. The OECD defines a low wage as a gross wage that is less than two-thirds of the average gross wage of all full-time employees. In the 1990's, the proportion of low-wage earners (almost) has increased steadily between 1998 and 2007 – it has risen from 18% to 24%. (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2013). Since 2007 it has declined slightly, but at a high level. This constancy concealed that the absolute number of employees with low wages has increased further. The increase in the proportion of low wages until the middle of the last decade is due to several causes, but the individual specific effects are difficult to determine. Firstly, the service sector grew, where jobs are often low-paid, secondly the collective bargaining of wages is decreasing, so this was used to lower wages. Moreover, in the wake of globalization, the competitive situation had deteriorated the opportunities for unskilled worker.

### **4 STABLE UNIT LABOR COSTS (OVER A LONG PERIOD)**

For the competitiveness of a country a variety of factors is relevant. Germany has a high level of competitiveness, particularly due to the high quality of products in many industries. But this does not imply that the German industry can avoid price competition. An important criterion of competition are the unit labor costs. It is the ratio of labor costs and labor productivity. Although Germany has overall high labor costs but the development of unit labor costs provides information about whether and to what extent the cost of a country's position has changed in comparison to its competitors. Unit labor costs rose shortly after reunification, because of the higher wages that were required associated with the low productivity in East Germany. In particular, the East German economy suffered a significant competitive disadvantage. This changed in the mid-1990s slowly till 2007. Overall, the labor unit costs changed little over this period in Germany. This is due to the moderate wage demands by unions. In other countries, unit labor costs have risen, however, in some cases significantly. In France and Britain, two other major European economies, it came in contrast to Germany to increases in unit labor costs. So Germany's international competitiveness could be significantly improved in this period. In (end of) 2008 and 2009 during the crisis, unit labor costs in Germany increased by "hoarding labor" relatively strong. During this period, only a few workers were laid off, but the production fell sharply. The job losses in Germany fell in the wake of the economic crisis was significantly lower than in other states. Companies have made increasingly use of short-time working. The agreed working hours were reduced, overtime and working time account balances were also reduced.



**Figure 4: productivity, wages and unit labor costs in Germany**

In the next few years there are expected rising wage demands by unions and thus an increase in labor costs due to the better labor market situation because of the demographic factor and due to the increasing lack of skilled workers. Significant improvements since 2007 however made the most euro-crisis countries. Greece, with an annual rate of 7% recorded the strongest international growth between 1991 and 2007, could reduce its labor costs since 2007 by an average of 1.6% per year. Also in Spain, unit labor costs declined in the last four years. (Statistisches Bundesamt 2012a)

## 5 STABILIZATION POLICY

The practice of economic policy has also contributed temporarily to the good employment figures in 2009. In the wake of the global financial and economic crisis, massive stimulus packages have been launched by many countries. The federal government passed two stimulus packages: in November 2008, initially a little one with a circumference of 12 billion euro (retrospectively as a stimulus package I referred to) and soon after, in January 2009, one with a volume of almost 50 billion euro a much larger stimulus package. Although many liberal economists and politicians are critical of stimulus packages, many of them supported these in 2008 and 2009 - because of the severity of the recession. The governmental activities led to a positive outcome. Empirical studies have concluded that 2009 and 2010 the gross domestic product in Europe was higher between 0.5% and 1%, as it would have been in the case without the stimulus packages. Germany alone has generated up to 1.4% in addition using the government stimulus programs (Brügelmann 2010). The economic stimulus programs consisted of infrastructure, tax cuts and labor market policies. Two important individual measures of these stimulus packages were the short-time work allowance and the environmental bonus (also known as scrappage scheme).

### **5.1 Short-time working allowance**

Short-time working allowance due to temporary shortfall will be granted if normal working in companies or company departments has to be shortened temporarily for economic reasons. The loss of earnings of workers is compensated to a large extent. The worker receives a compensation payment for the time of short working by The Federal Employment Agency (Bundesagentur für Arbeit). It is 60% (general rate of benefit) of the net income in which the work was shortened. A higher benefit rate of 67% is paid to workers regardless of their marital status when they have children. Simplified example: An employee receives a daily net-wage of 100 euro. Now he is working only 3 days a week. Then he receives € 300 from the company. For the two other days, he receives no salary from the company, but 60% each day = 120 euro short-time working allowance from the Federal Employment Agency for the two days when he's not working. So he does not have 500 but 420 euro for the week. With granting of short-time allowances by the Federal Employment Agency, the possibility for companies should be created to reduce personnel costs temporarily while avoiding layoffs in an economic crisis. The instrument is generally limited to short-time work for six months. During the economic crisis, the duration has been temporarily extended up to 24 months. This instrument proved as a very effective means. In 2009, 1.5 million workers were registered. It is estimated that about 1/3, i.e., 500,000 people would become unemployed in addition, so that the unemployment rate would have increased by just over 1% (Bundesagentur für Arbeit 2013b).

### **5.2 Environmental scheme**

The environmental scheme, (also called scrapping scheme), was a governmental bonus of 2,500 euro, which was granted in Germany to private persons, when an old car (9 years or older) scrapped and a new car was bought. The premium was introduced as part of the economic stimulus package of 2009. The bulk of the sales of the German automotive industry is done by export, this part was not affected by the premium. However, the scrapping scheme had a big impact for the Automotive industry and its suppliers. The passenger car registrations in Germany rose sharply in total. VW, Ford and Opel were able to benefit from the premium in absolute terms but the German manufacturer of high quality cars like Daimler, BMW and Audi could not benefit from the scrapping scheme. But the environmental premium had brought under proportional benefits for domestic enterprises. The owners of old cars preferred cheap cars were mainly imported from foreign manufacturers. Before the introduction of the scrapping scheme, the market share of foreign car manufacturers over years remained constant at about 36%. After introduction of the bonus it jumped up to 46.5%. The scrapping scheme should also contribute to the reduction of the air pollution. It has been assumed that the newly acquired vehicles are more environmentally friendly than the scrapped vehicles. The environmental benefit of the premium is controversial. A study by the Federal Environment Ministry confirmed the growing criticism that new cars were less polluting than the old ones. But more energy is required to produce a car than the operation of the car itself. The early scrapping was not advantageous from an

environmental perspective. After the premium expired, new car sales in Germany fell significantly: in the first half of 2010, new registrations German brands registrations fell by 28% (including Ford 40%, Opel and VW each 37%) to 39% of foreign brands (including Fiat 50%, Toyota and Suzuki each 48%). (Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle 2010) This is a clear indication of the "pull-forward" consecutive the scrappage scheme. But while demand in Germany fell, exports of cars (especially to China und USA) are significantly increased in 2010 so that the German automaker were able to record a very good year.

### **6 EXPORTS**

German economy is to a large extent export-oriented. Nearly one in four jobs depends on exports. For the neighbors, Germany is almost invariably the most important partner for imports as exports. Since the introduction of the euro, exports (and imports) have increased annually - with exception of the recession year of 2009, when exports declined by over 18% and have significantly contributed to the economic recession in Germany. But then, the export volume rose significantly again. 2012 was for the German foreign trade the year with the highest ever export and import values. Germany exported goods worth € 1.097 billion and imported goods worth € 909 billion. The foreign trade balance showed a surplus of € 188 billion euro, the second highest surplus since introduction of the foreign trade statistics. The European Union (EU) countries are the main trading partner for Germany. But in recent years, the EU's share has declined. Since 2003, the share of external trade turnover (exports and imports) with EU countries declined steadily from 64.9% to 57% in 2012. Markets outside the EU - the so-called third countries - are becoming increasingly important for the German economy. To remember is that emerging countries - naturally - have higher growth rates. In the future therefore a disproportionate increase in exports to the third countries is to be expected. Exports collapsed in 2009 though, but because of the favorable international economic development - outside Europe from 2010 - Germany could increase its exports significantly again. The drastic decline in 2009 could be almost fully offset in the following year. In particular, exports to the Russian Federation, the United States and especially to China increased significantly. China in particular has gained as a recipient country in the past few years. Thus, exports to China increased in 2010 by 44% and in 2011 by 20.6%. In 2012, however, the growth rate of exports to China amounted to only 2.7%. The slowdown in economic growth in China therefore had an impact in 2012 for the first time significantly on the demand for German goods. In 2012, total exports increased only slightly compared to 2011 (+3.4%). The impact of the economic crisis has further been felt in the German Foreign Trade: Exports to the European countries remained high in the euro-area but fell slightly. Exports to the countries located in Southern Europe euro-area fell significantly. The exports to Italy dropped heavily (- 9.8%). Exports to Greece went back for the fourth time in a row (2012: - 7.5%) and Portugal for the second time (2012: - 11.6%). Spain is a country that was hit very severe by the euro crisis. German exports fell there in 2012 to - 10.4%. (Statistisches Bundesamt 2012b)

Table 3: Germany's exports growth rates (compared to the previous year)

	2009	2010	2011	2012
Overall	-18,4%	+18,5%	+11,5%	+3,4%
Europe	-20,1%	+15,2%	+11,4%	+0,5%
EU	-19,6%	+14,4%	+10,0%	-0,3%
Eurozone	-18,4%	+12,9%	+8,4%	-2,2%
None-Eurozone	-22,1%	+16,5%	+13,3%	+3,4%
Russia	-36,2%	+27,8%	+30,8%	+10,4%
China	+9,4%	+44,3%	+20,6%	+2,7%
USA	-23,9%	+20,6%	+12,5%	+17,7%
Slovensko	-24,7%	+32,5%	+19,1%	+0,3%

Comparing in Europe, the euro-area and non-euro-area, it can be stated that from the mid-90s, German foreign trade has developed more dynamic with the states of the non-euro area than with the euro-area itself. The average annual growth of German trade with non-euro-area was in the period 1995-2008 8.9%. Exports to the euro-area increased in the same period by only 6.8% annually. The reason can be seen in the rapid expansion of foreign trade with the new EU members from Central and Eastern Europe. They have high growth rates of GDP because of their "catch-up". Even after 2009, exports developed in the non-euro-area better than in the euro-area. Nonetheless, it is expected that the dynamics of exports in the years 2010 and 2011 will slow down somewhat. Exports are very important for German economy. The high growth rates of GDP - compared to other countries - with 4.2% in 2010 and 3.0% in 2011, will not be reached again in the next years. The growth rates will be only modest.

## 7 CONCLUSION

Germany has been able to overcome the economic crisis in 2009 quickly. Reference is made to the good employment figures. Compared to other countries in Europe the unemployment rate is very low. However, the low unemployment rate is primarily due to the demographic factor. It is expected that potential labor force in the next years will fall annually by around 200,000. In future there will be a lack of skilled workers. Therefore, the influx of young well-qualified workers from Southern Europe is desirable - even necessary to maintain economic power of Germany. The relatively low wage demands by trade unions have contributed to the good labor market situation as well as the labor market reforms in the last decade. (Not only) Unions complain that these reforms have helped to expand the low-wage sector. This is also partially. Many companies take advantage of the opportunities, so wages have decreased by using temporary work, marginal employment and part-time employees. However, this trend began much earlier, shortly after reunification, when globalization in the 1990's received a further boost. In the years after 2007, a disproportionate expansion of atypical employment is no longer observed. This may also be related to demographic change. Skilled workers in Germany are now scarce and they get more and more "power". This should cause wages to rise again stronger in the next years and the unit labor costs will increase. Germany also benefited shortly after the recession in 2009, of

growth outside Europe, which boosted exports. Exports are a key pillar of the German economy. Germany's growth will continue to depend crucially on the development of export. It is likely, however, that exports do not grow as fast as even more in the years 2010 and 2011. The high growth rates of GDP, which were still listed in 2010 and 2011 will not be reached in the coming years - probably. Growth rates will be only modest - the labor market but will continue to develop well due to the demographic factor.

## REFERENCES

- [1] Brügelmann, Ralph (2010), Deutschland hat sehr viel getan, in IW-Trends 4/2010, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.
- [2] Bundesagentur für Arbeit (2013a), <http://statistik.arbeitsagentur.de/>, retrieved on: 13.09.2013.
- [3] Bundesagentur für Arbeit (2013b), Jahresbericht Arbeitsmarkt 2012, S. 13, <http://statistik.arbeitsagentur.de/StatischerContent/Arbeitsmarktberichte/Jahresbericht-Arbeitsmarkt-Deutschland/Generische-Publikationen/Arbeitsmarkt-2012.pdf>, retrieved on: 13.09.2013.
- [4] Bundesagentur für Arbeit (2013c), Zeitarbeit in Deutschland, aktuelle Entwicklungen, S. 13 ff. <http://statistik.arbeitsagentur.de/StatischerContent/Arbeitsmarktberichte/Arbeitsmarkt-Allgemein/generische-Publikationen/Arbeitsmarkt-Deutschland-ZeitarbeitAktuelle-Entwicklung-2HJ2012.pdf>, retrieved on: 13.09.2013.
- [5] Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2010), Abschlussbericht – Umweltprämie, S.16 ff. [http://www.bafa.de/bafa/de/wirtschaftsfoerderung/umweltpraemie/publikationen/ummp\\_abschlussbericht.pdf](http://www.bafa.de/bafa/de/wirtschaftsfoerderung/umweltpraemie/publikationen/ummp_abschlussbericht.pdf), retrieved on: 13.09.2013.
- [6] Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013): 4. Poverty and Wealth Report of the Federal Government, S. 337.
- [7] Eurostat (2013), unemploymentrate, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=tsdec450&plugin=1>, retrieved on: 13.09.2013.
- [8] Statistisches Bundesamt (2012a), Mit Augenmaß durch die Krise, Produktivität und Lohnkosten im Blick, [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/STATmagazin/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen/2012\\_04/2012\\_04ProduktivitaetLohnkosten.html](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/STATmagazin/VolkswirtschaftlicheGesamtrechnungen/2012_04/2012_04ProduktivitaetLohnkosten.html)
- [9] Statistisches Bundesamt (2012b), Außenhandel, [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Aussenhandel/Gesamtentwicklung/ZusammenfassendeUebersichtenJvorlaeufig2070100128004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Aussenhandel/Gesamtentwicklung/ZusammenfassendeUebersichtenJvorlaeufig2070100128004.pdf?__blob=publicationFile), retrieved on: 13.09.2013.
- [10] Statistisches Bundesamt (2013a) S. 14 f. [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Bevoelkerungsbewegung/BroschuereGeburtenDeutschland0120007129004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Bevoelkerungsbewegung/BroschuereGeburtenDeutschland0120007129004.pdf?__blob=publicationFile), retrieved on: 13.09.2013.



- [11] Statistisches Bundesamt (2013b), Weiter hohe Zuwanderung nach Deutschland im Jahr 2012,  
[https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/05/PD13\\_156\\_12711.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/05/PD13_156_12711.html)
- [12] Statistisches Bundesamt (2013c), Atypische Beschäftigung sinkt 2012 bei insgesamt steigender Erwerbstätigkeit,  
<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Arbeitskraefteerhebung/AtypischeBeschaeftigung.html>,  
retrieved on: 13.09.2013.

Dr. Oliver SIEVERING  
Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen, Ludwigsburg  
sievering@hs-ludwigsburg.de

## VÝVOJ PRIAMYCH ZAHRANIČNÝCH INVESTÍCIÍ V KRAJINÁCH V4

Silvia RUČINSKÁ - Miroslav FEČKO

### Abstract

*The article is focused on the one of important economic growth factors, on the foreign direct investments. In the middle European area a phenomenon can be seen, which intensity is increasing also in the connection with the impacts of the world economic crisis. It is the country's contest and competitiveness regarding the foreign investments. Each government's effort is present to create such conditions, that the foreign investors settle themselves particularly in the concrete country. The goal of the article is an analysis and comparison of the foreign direct investments in the Vysegrad four countries, which were a part of the former eastern bloc and which have a similar historic-economical development. The focus is on identification of differences and similarities, not only in the absolute amount of foreign direct investments, but also considering their structure and affecting factors.*

**Key words:** investments, foreign direct investments, V4

### 1 ÚVOD

V príspevku sa zameriavame na priame zahraničné investície (ďalej len PZI) a ich vývoj v jednotlivých krajinách V4. Vychádzajúc z viacerých autorov jednotná definícia PZI neexistuje, ale vo väčšine prípadov sa však konštatujú základné znaky ako dlhodobý charakter, spolupodieľanie sa na riadení, vlastníctvo viac ako 10% podielu, ktorými sa PZI vyznačujú (Baláž a kol., 2010). Našu pozornosť sme sústredili na obdobie rokov 2007 až 2011. Rok 2007 je zvolený ako obdobie predchádzajúce roku prepuknutia prvých prejavov svetovej hospodárskej krízy v USA a Európe, a teda z hľadiska porovnania jej vplyvov dôležitý. Následne za rok 2011 sú k dispozícii konečné stavové štatistiky z oblasti PZI. Pri skúmaní štatistických ukazovateľov prichádzajúcich a odchádzajúcich PZI v rámci jednotlivých krajín sme vychádzali z oficiálnych údajov zverejnených centrálnymi bankami krajín V4.

Z celého radu ukazovateľov PZI sa okrem ich absolútnej výšky zameriame aj na identifikáciu štátov pôvodu a štátov smerovania investícií. V príspevku sa zameriavame na krajiny V4, pre ktoré je spoločné podobné kultúrno-historické a ekonomické pozadie a spoločné hranice, a keďže možno predpokladať väčšiu príbuznosť, tradíciu aj v rámci ich obchodných vzťahov, budeme preto sledovať, či PZI jednotlivých krajín V4 plynú práve prevažne medzi týmito štátmi.

Význam a pozitívny vplyv PZI, ktoré do krajiny prichádzajú, konštatuje väčšina autorov, ktorí sa touto problematikou zaoberajú. To neznamená, že prílev PZI so sebou nenesie žiadne riziká alebo nedostatky, ich pozitíva však v prípade krajín V4 existujúce negatíva prevyšujú. Uvedené v prípade Slovenska konštatuje aj Dudáš (2010) a ako výhody prílevu PZI uvádza napríklad zvýšenie hospodárskeho rastu, prílev nielen finančných prostriedkov, ale aj nových technológií, inovatívne manažérske prístupy, zapájanie domácich firiem do subdodávateľských vzťahov a väzieb, zlepšovanie celkového podnikateľského prostredia a mnohé iné.

Význam PZI sa pre krajiny aj v období po prepuknutí prvých prejavov svetovej hospodárskej krízy v druhej polovici roku 2008 zvýraznil. Osobitne v prípade postsocialistických krajín, ktoré prešli transformáciou na trhové ekonomiky môžeme vidieť konkurenciu a zápas o zahraničných investorov, kde je prirodzenou snahou každej vlády vytvárať podmienky priaznivejšie ako sú v okolitých krajinách. Vlády k tomu využívajú viaceré formy investičnej pomoci, ktoré môžu mať charakter najmä daňových úľav, priamej podpory, príspevky na nákupy. Krajiny V4 sú však nielen vzájomnými konkurentmi, ale vidíme aj prejavy ich bilaterálnej či multilaterálnej pomoci a podpory, aby celý región V4 získaval na atraktivite smerom k potenciálnym investorom. Ministerstvo zahraničných vecí ČR (2012, s.11) v tejto súvislosti konštatuje, že vzájomnou snahou je „*spolupráca investičných agentúr krajín V4, spoločná propagácia regiónu voči investorom z tretích krajín a spoločná podpora podnikania a investícií v regióne*“.

## 2 VÝVOJ PRIMACH ZAHRANIČNÝCH INVESTÍCIÍ V KRAJINÁCH V4

Súčasťou analýzy je zhodnotenie prílevu PZI, ktoré do krajín V4 v období rokov 2007 – 2011 smerovali, ale aj na investície tuzemské smerujúce na zahraničné trhy. K prehľadu v Tabuľke 1 až Tabuľke 4 bude patriť aj identifikácia prvých piatich štátov z pohľadu výšky pochádzajúcej alebo smerovanej investície.

### 2.1 Priame zahraničné investície na Slovensku

Prichádzajúce PZI dosahovali v roku 2007 v prípade Slovenska úroveň o niečo málo presahujúcu 29 mld. €. V nasledujúcom roku sa ich úroveň zvýšila o viac ako 7 mld. €. Rok 2008 bol zároveň rokom, kedy sa v jeho druhej polovici začali prejavovať dopady svetovej hospodárskej krízy, čo sa ukázalo aj na evidencii PZI. V roku 2009 síce pokles nezaznamenali, ale stúpili iba o 0,24 mld. €. Pozitívne možno hodnotiť fakt, že aj napriek negatívnym prejavom svetovej hospodárskej krízy záujem investorov o Slovensko neklesal a v roku 2010 PZI stúpili o viac ako 1 mld. v porovnaní s predchádzajúcim rokom. Rok 2011 následne tento pozitívny trend potvrdil, a to s nárastom PZI o takmer 2 mld. €. Z pohľadu krajín, odkiaľ PZI na Slovensko smerovali má dlhodobé prvenstvo Holandsko, následne Rakúsko a Nemecko. Štvrtá a piata krajina v poradí sa v sledovanom období striedavo menila, a to medzi Českom, Maďarskom a Talianskom.

**Tabuľka 1: Priame zahraničné investície v Slovenskej republike v rokoch 2007 - 2011**

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Prichádzajúce PZI</b>	29,05	36,23	36,47	37,67	39,64
<b>štát pôvodu</b>					
1.	NL	NL	NL	NL	NL
2.	AT	AT	AT	AT	AT
3.	DE	DE	DE	DE	DE
4.	CZ	CZ	IT	IT	IT
5.	HU	HU	CZ	CZ	CZ
<b>Odchádzajúce PZI</b>	1,27	2,11	2,19	2,59	3,25
<b>štát smerovania</b>					
1.	CZ	CZ	CZ	CZ	CZ
2.	LU	AT	CY	CY	CY
3.	AT	CY	AT	AT	AT
4.	PL	DE	NL	RS	LU
5.	GB	LU	HU	UA	PL

Zdroj: spracované podľa Národnej banky Slovenska 2013a – 2013j

V období rokov 2007 – 2011 sa investície odchádzajúce zo Slovenska viac ako zdvojnásobili. Pri pohľade na krajiny smerovania si dlhodobo drží prvenstvo Česká republika, kde sa zásadne odzrkadľuje najmä spoločná história v jednom štáte, jazyková príbuznosť, udržiavanie tradičných obchodných väzieb po rozdelení štátov. V poslednom období môžeme vyzdvihnúť najmä narastajúci význam Cypru, ktorý sa od roku 2009 drží na druhom mieste, a to najmä z dôvodov smerovania investícií kvôli priaznivým daňovým podmienkam. Nasledujú krajiny ako Rakúsko, Luxembursko, Holandsko a v posledných rokoch aj krajiny ako Srbsko či Ukrajina.

## 2.2 Priame zahraničné investície v Českej republike

Od roku 2007 do 2010 PZI prichádzajúce do Českej republiky pravidelne medziročne rástli. V roku 2007 boli na úrovni 76,34 mld. € a nasledujúci rok stúpili o takmer 5 mld. €. Porovnanie rokov 2008 a 2009 ukazuje, že ani v prípade Českej republiky nenastal pod vplyvom svetovej hospodárskej krízy pokles prichádzajúcich PZI a v roku 2009 tak opäť vzrástli o viac ako 6 mld. €. V porovnaní so Slovenskom to predstavovalo výraznejší nárast a pokračovanie pozitívneho trendu z minulých rokov, kde na Slovensku sa intenzita rastu prichádzajúcich PZI zásadne znížila. Rast prichádzajúcich PZI pokračoval v Českej republike aj v roku 2010, avšak v roku 2011 už zaznamenali pokles, kedy sa prichádzajúce PZI medziročne znížili o takmer 3 mld. €. Hodnotiac krajiny pôvodu prichádzajúcich PZI sú prvé tri miesta dlhodobo stabilné a zastúpené Holandskom, Nemeckom a Rakúskom. Štvrté a piate miesto striedavo obsadzujú Luxembursko a Francúzsko.

**Tabuľka 2: Priame zahraničné investície v Českej republike v rokoch 2007 - 2011**

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Prichádzajúce PZI</b>	76,34	81,30	87,33	96,15	93,18
<b>štát pôvodu</b>					
1.	NL	NL	NL	NL	NL
2.	DE	DE	DE	DE	DE
3.	AT	AT	AT	AT	AT
4.	LU	FR	LU	LU	LU
5.	FR	LU	FR	FR	FR
<b>Odchádzajúce PZI</b>	5,81	9,00	10,28	11,17	10,21
<b>štát smerovania</b>					
1.	NL	NL	NL	NL	NL
2.	SK	SK	SK	SK	SK
3.	BG	CY	RO	CY	RO
4.	CY	BG	CY	RO	BG
5.	PL	RO	BG	BG	CY

Zdroj: spracované podľa Českej národnej banky 2013a – 2013j

České investície v zahraničí kopírovali trend vývoja prichádzajúcich PZI, kedy od roku 2007 každoročne rástli a k ich poklesu došlo až v roku 2011. Pri pohľade na krajiny smerovania investícií sú na prvých dvoch miestach Holandsko a Slovensko, kde sa v prípade Slovenska prejavujú obojstranné silné väzby, a to aj v obchodných vzťahoch. Tretie až piate miesto je v sledovanom období obsadzované najmä Cyprom, Rumunskom a Bulharskom.

### 2.3 Priame zahraničné investície v Poľsku

PZI prichádzajúce do Poľska predstavovali v roku 2007 sumu 121,11 mld. €. V roku 2008 nastal pokles, kedy sa celkovo znížili o viac ako 5 mld. €. Následné dva roky už opäť rástli a v roku 2009 dosiahli úroveň 128,83 mld. € a v roku 2010 161,38 mld. €. Vysoký medzročný nárast nastal práve medzi rokmi 2009 a 2010, a to o viac ako 32 mld. €. Vychádzajúc z údajov poľskej centrálnej Narodowy bank Polski 2013a a 2013b, bol tento výrazný medzročný nárast zaznamenaný najmä v prípade Holandska (nárast o viac ako 6 mld. €), Talianska (nárast o viac ako 5 mld. €) a Francúzska (nárast o 5 mld. €). V roku 2011 už PZI prichádzajúce do Poľska klesli, a to viac ako 8 mld. €. Rovnako ako v prípade Slovenska a Českej republiky predstavuje Holandsko hlavný štát pôvodu PZI v Poľsku. Holandsko je nasledované Nemeckom, Francúzskom a Luxemburskom na druhom, treťom a štvrtom mieste. Piata priečka striedavo patrí Spojeným štátom americkým, Taliansku a Švédsku.

**Tabuľka 3: Priame zahraničné investície v Poľskej republike v rokoch 2007 - 2011**

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Prichádzajúce PZI</b>	121,11	115,78	128,83	161,38	153,35
<b>štát pôvodu</b>					
1.	NL	NL	NL	NL	NL
2.	DE	DE	DE	DE	DE
3.	FR	FR	FR	FR	FR
4.	LU	LU	LU	LU	LU
5.	US	US	US	IT	SE
<b>Odchádzajúce PZI</b>	-	-	-	33,26	38,42
<b>štát smerovania</b>					
1.	-	-	-	LU	LU
2.	-	-	-	GB	GB
3.	-	-	-	NL	CY
4.	-	-	-	CH	NL
5.	-	-	-	CZ	BE

Zdroj: spracované podľa Narodowy Bank Polski 2010, 2013a – 2013e

Z dostupných údajov poľskej centrálnej banky Narodowy bank Polski 2013d a 2013e vidieť, že poľské investície v zahraničí smerovali najmä do Luxemburska, Veľkej Británie, Holandska, Cypru, ale aj Švajčiarska, Belgicka a Česka.

#### 2.4 Priame zahraničné investície v Maďarsku

PZI v roku 2007 boli v Maďarsku na úrovni 133,42 mld. €. V nasledujúcom roku výrazne stúpli a ich medziročný nárast predstavoval takmer 49 mld. €. Aj v prípade Maďarska sa obdobie prepuknutia svetovej hospodárskej krízy koncom roka 2008 bezprostredne nepodpísalo na poklese celkových prichádzajúcich PZI. V roku 2009 opäť rástli, ale už ani zďaleka nie takým tempom ako rok pred tým. V roku 2010 bola dosiahnutá úroveň 184,26 mld. €, ktorá však v roku 2010 klesla na 159,09 mld. €. Pokles o viac ako 25 mld. € bol v roku 2010 výrazný, ale už nasledujúci rok prichádzajúce PZI opäť medziročne vzrástli a dosiahli výšku 174,14 mld. €. Prvenstvo Holandska ako krajiny pôvodu PZI v prípade Maďarska neplatí a na popredných miestach sú krajiny ako Luxembursko, Španielsko, Nemecko, Kanada.

**Tabuľka 4: Priame zahraničné investície v Maďarsku v rokoch 2007 - 2011**

	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Prichádzajúce PZI</b>	133,42	181,94	184,26	159,09	174,14
<b>štát pôvodu</b>					
1.	ES	LU	LU	LU	DE
2.	DE	CA	CA	DE	LU
3.	BE	ES	ES	ES	US
4.	LU	DE	DE	NL	IE
5.	CA	NL	NL	CA	ES
<b>Odchádzajúce PZI</b>	-	134,15	130	109,06	131,94
<b>štát smerovania</b>					
1.	-	LU	LU	CH	CH
2.	-	CH	CH	LU	LU
3.	-	US	US	US	US
4.	-	SK	SK	HR	HR
5.	-	CA	HR	SK	CY

Zdroj: spracované podľa Central bank of Hungary 2013a – 2013b

Krajiny kam smerujúce maďarské investície boli najvyššie sú najmä Luxembursko, Švajčiarsko a v sledovanom období stabilne tretie Spojené štáty americké. Na ďalších miestach nasledujú Chorvátsko, Slovensko, Cyprus a Kanada.

## 2.5 Vzájomné porovnanie priamych zahraničných investícií v krajinách V4

Pri porovnaní vzájomného pomeru súm prichádzajúcich a odchádzajúcich investícií môžeme vidieť odlišnosť, a to v prípade Maďarska na jednej strane a ostatných krajín V4 na strane druhej. V Českej republike, Poľsku a na Slovensku suma prichádzajúcich investícií v sledovanom období mnohonásobne prevyšuje v jednotlivých rokoch odchádzajúce investície. Najväčšie rozdiely (viac ako 12-násobné) sú v prípade Slovenska. Poľsko má rozdiely osem a viac násobné a Česká republika štvor- a viac násobné. Pri pohľade na Maďarsko však môžeme vidieť, že tieto rozdiely v žiadnom z analyzovaných rokoch nepresiahli 1,5 násobok.

Dudáš (2010, s. 23) uvádza, že „najväčšími zahraničnými investormi v štátoch strednej a východnej Európy sú štáty EÚ“. Takéto konštatovanie môžeme potvrdiť aj v prípade krajín V4, kde PZI prichádzajú a smerujú najčastejšie do iných štátov EÚ. Dalo by sa predpokladať, že krajinami odkiaľ PZI prichádzajú sú v prípade krajín V4 iné krajiny V4. Takéto väzby však až na rozdiel Slovenska a Českej republiky nenachádzame.

### 3 ZÁVER

Krajiny V4 predstavujú región, ktorý je charakteristický mnohými spoločnými znakmi. Štáty tu spájajú nielen ich spoločné hranice, ale omnoho viac. Už v úvode sme spomínali podobné historicko-politické pozadie, alebo prechod od plánovanej k trhovo orientovanej ekonomike, ktorým všetky tieto štáty v rovnakom období a za podobných historických, spoločenských, ekonomických a iných podmienok prešli. Z pohľadu zahraničných investorov sa zároveň tieto štáty vnímajú ako súčasť jedného regiónu, kde rozhodnutia o umiestnení investícií do konkrétnej krajiny sa rodia na základe celého radu faktorov, ako rôzne prístupy vlád k poskytovaniu investičnej pomoci alebo odlišná politická situácia v čase rozhodovania sa investora. Napríklad Slovensko v súčasnosti vo svojom prístupe k investičnej pomoci pristupuje k zahraničným investorom striedejšie, ako tomu bolo v minulosti a podporu podmieňuje splnením určitých predpokladov a podmienok (napr. počet novovytvorených pracovných miest, regionálne umiestnenie investície atď.). Z tohto dôvodu môžu niektorí investori uprednosťovať iný štát z krajín V4, ak chcú zároveň investori ostať v danom regióne krajín V4. Maďarsko je v médiách a u zahraničných partnerov viac kritizované v súvislosti s krokmi v domácej a zahraničnej politike, čo môže investorov preferujúcich dlhodobú stabilitu odradiť a následne umiestniť svoje investície v inej krajine V4, ostávajúc v regióne štátov V4. Z pohľadu investorov je to následne (aj vďaka mobilite pracovnej sily, kde v pohraničných oblastiach môžu využívať pracovnú silu susedného štátu, ale s využitím investičnej pomoci iného štátu) rozhodovanie sa nielen zohľadňujúc výšku podpory, ale taktiež aj zohľadňujúce politický rozmer.

Hodnotiac prichádzajúce PZI môžeme vidieť medzi krajinami V4 isté väzby, ktoré však sú rôzne intenzívne. Jasné a silné väzby sú medzi Slovenskou a Českou republikou, kde sa prejavuje blízkosť štátov prameniaca zo spoločnej histórie jedného štátneho zväzku, neexistujúca jazyková bariéra, pretrvávajúce medzipodnikové vzťahy (vzťahy podnikov ktoré pred rozdelením patrili pod spoločný podnik). Maďarsko a Poľsko sú zase v pozícii štátov, kam investície neprichádzajú primárne zo štátov V4 (alebo aspoň tieto investície nedosahujú veľké hodnoty), ale kam štáty ako Slovenská a Česká republika radi investujú.

Postavenie krajín V4 je z pohľadu PZI špecifické, vyplývajúce na jednej strane z faktu, že sú to krajiny ktoré si sú najväčšími konkurentmi, ale ktoré na strane druhej majú spoločný cieľ, a to zatriktívniť celý región pre potenciálnych investorov. Deliaci čiara pri rozhodovaní sa investora a následnom uprednostnení jedného z týchto štyroch štátov je veľmi tenká. Záleží nielen od legislatívneho nastavenia podmienok celkového podnikateľského prostredia, poskytovania investičnej pomoci pre zahraničných investorov, ale častokrát je ovplyvnená aj aktuálnou politickou situáciou. A tak získanie investora jednou z krajín môže byť skôr či neskôr prospešné aj pre druhú. Skôr tým, že subdodávateľské väzby smerujú aj do susediacich krajín, neskôr vtedy ak zloženie vlád a celkový politický imidž krajiny klesne, ale investor sa chce umiestniť v danom regióne a volí iný susediaci štát. A tak spoločným prístupom konkurentov, za



účelom zatraktívnenia celého regiónu, môžu štáty dosiahnuť pozitívne efekty pre seba samých.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BALÁŽ, P. a kol. 2010. *Medzinárodné podnikanie. Na vlně globalizujúcej sa svetovej ekonomiky*. Bratislava: Sprint dva, 2010. ISBN 978-80-89393-18-3
- [2] Central bank of Hungary. 2013a. *Stock of FDI by countries and by economic activities. Including Special Purpose Entities. FDI stocks abroad*. [cit. 3.9.2013]. Dostupné online:  
[http://english.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/ENMNB/Statisztika/mnben\\_statistikai\\_idosorok/mnben\\_kozetlen\\_tokebef/fdistock\\_out\\_scv\\_vel\\_eur\\_en.xls](http://english.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/ENMNB/Statisztika/mnben_statistikai_idosorok/mnben_kozetlen_tokebef/fdistock_out_scv_vel_eur_en.xls)
- [3] Central bank of Hungary. 2013b. *Stock of FDI by countries and by economic activities. Including Special Purpose Entities. FDI stocks in Hungary*. [cit. 3.9.2013]. Dostupné online:  
[http://english.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/ENMNB/Statisztika/mnben\\_statistikai\\_idosorok/mnben\\_kozetlen\\_tokebef/fdistock\\_in\\_scv\\_vel\\_eur\\_en.xls](http://english.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/ENMNB/Statisztika/mnben_statistikai_idosorok/mnben_kozetlen_tokebef/fdistock_in_scv_vel_eur_en.xls)
- [4] Česká národní banka. 2013a. *Stav přímých zahraničních investic v České republice k 31.12.2007*. [cit. 3.9.2013]. Dostupné online:  
[http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/statistika/platebni\\_bilance\\_stat/publikace\\_pb/pzi/PZI\\_XLS\\_2007.zip](http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/statistika/platebni_bilance_stat/publikace_pb/pzi/PZI_XLS_2007.zip)
- [5] Česká národní banka. 2013b. *Stav přímých zahraničních investic v České republice k 31.12.2008*. [cit. 3.9.2013]. Dostupné online:  
[http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/statistika/platebni\\_bilance\\_stat/publikace\\_pb/pzi/PZI\\_XLS\\_2008.zip](http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/statistika/platebni_bilance_stat/publikace_pb/pzi/PZI_XLS_2008.zip)
- [6] Česká národní banka. 2013c. *Stav přímých zahraničních investic v České republice k 31.12.2009*. [cit. 3.9.2013]. Dostupné online:  
[http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/statistika/platebni\\_bilance\\_stat/publikace\\_pb/pzi/PZI\\_XLS\\_2009.zip](http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/statistika/platebni_bilance_stat/publikace_pb/pzi/PZI_XLS_2009.zip)
- [7] Česká národní banka. 2013d. *Stav přímých zahraničních investic v České republice k 31.12.2010*. [cit. 3.9.2013]. Dostupné online:  
[http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/statistika/platebni\\_bilance\\_stat/publikace\\_pb/pzi/PZI\\_XLS\\_2010.zip](http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/statistika/platebni_bilance_stat/publikace_pb/pzi/PZI_XLS_2010.zip)
- [8] Česká národní banka. 2013e. *Stav přímých zahraničních investic v České republice k 31.12.2011*. [cit. 3.9.2013]. Dostupné online:  
[http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/statistika/platebni\\_bilance\\_stat/publikace\\_pb/pzi/PZI\\_XLS\\_2011.zip](http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/statistika/platebni_bilance_stat/publikace_pb/pzi/PZI_XLS_2011.zip)
- [9] Česká národní banka. 2013f. *Stav tuzemských přímých investic v zahraničí k 31.12.2007*. [cit. 4.9.2013]. Dostupné online:  
[http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/statistika/platebni\\_bilance\\_stat/publikace\\_pb/pzi/PZI\\_XLS\\_2007.zip](http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/statistika/platebni_bilance_stat/publikace_pb/pzi/PZI_XLS_2007.zip)
- [10] Česká národní banka. 2013g. *Stav tuzemských přímých investic v zahraničí k 31.12.2008*. [cit. 4.9.2013]. Dostupné online:

- [http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/statistika/platebni\\_bilance\\_stat/publikace\\_pb/pzi/PZI\\_XLS\\_2008.zip](http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/statistika/platebni_bilance_stat/publikace_pb/pzi/PZI_XLS_2008.zip)
- [11] Česká národní banka. 2013h. *Stav tuzemských přímých investic v zahraničí k 31.12.2009*. [cit. 4.9.2013]. Dostupné online: [http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/statistika/platebni\\_bilance\\_stat/publikace\\_pb/pzi/PZI\\_XLS\\_2009.zip](http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/statistika/platebni_bilance_stat/publikace_pb/pzi/PZI_XLS_2009.zip)
- [12] Česká národní banka. 2013i. *Stav tuzemských přímých investic v zahraničí k 31.12.2010*. [cit. 4.9.2013]. Dostupné online: [http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/statistika/platebni\\_bilance\\_stat/publikace\\_pb/pzi/PZI\\_XLS\\_2010.zip](http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/statistika/platebni_bilance_stat/publikace_pb/pzi/PZI_XLS_2010.zip)
- [13] Česká národní banka. 2013j. *Stav tuzemských přímých investic v zahraničí k 31.12.2011*. [cit. 4.9.2013]. Dostupné online: [http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/statistika/platebni\\_bilance\\_stat/publikace\\_pb/pzi/PZI\\_XLS\\_2011.zip](http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/statistika/platebni_bilance_stat/publikace_pb/pzi/PZI_XLS_2011.zip)
- [14] DUDÁŠ, T. 2010. *Priame zahraničné investície v slovenskej ekonomike*. Bratislava: Ekonóm, 2010. ISBN 978-80-225-3084-2
- [15] Ministerstvo zahraničních věcí ČR. 2012. *Zpráva o českém předsednictví ve visehradské skupině. Červenec 2011 – červen 2012*. [cit. 9.9.2013]. Dostupné online: <http://www.visegradgroup.eu/documents/annual-reports/zaverecna-zprava-v4-pres>
- [16] Narodowy Bank Polski. 2010. *Foreign Direct Investment in Poland in 2008*. [cit. 3.9.2013]. Dostupné online: <http://www.nbp.pl/publikacje/zib/zib2008.pdf>
- [17] Narodowy Bank Polski. 2013a. *Foreign Direct Investment in Poland in 2009*. [cit. 3.9.2013]. Dostupné online: <http://www.nbp.pl/publikacje/zib/zib2009.pdf>
- [18] Narodowy Bank Polski. 2013b. *Foreign Direct Investment in Poland in 2010*. [cit. 3.9.2013]. Dostupné online: [http://www.nbp.pl/publikacje/zib/zib\\_2010\\_eur.xls](http://www.nbp.pl/publikacje/zib/zib_2010_eur.xls)
- [19] Narodowy Bank Polski. 2013c. *Foreign Direct Investment in Poland in 2011*. [cit. 3.9.2013]. Dostupné online: [http://www.nbp.pl/publikacje/zib/zib\\_2011\\_eur.xls](http://www.nbp.pl/publikacje/zib/zib_2011_eur.xls)
- [20] Narodowy Bank Polski. 2013d. *Polish direct investment abroad in 2010*. [cit. 3.9.2013]. Dostupné online: [http://www.nbp.pl/publikacje/pib/pib\\_2010\\_eur.xls](http://www.nbp.pl/publikacje/pib/pib_2010_eur.xls)
- [21] Narodowy Bank Polski. 2013e. *Polish direct investment abroad in 2011*. [cit. 3.9.2013]. Dostupné online: [http://www.nbp.pl/publikacje/pib/pib\\_2011\\_eur.xls](http://www.nbp.pl/publikacje/pib/pib_2011_eur.xls)
- [22] Národná banka Slovenska. 2013a. *Stav priamych zahraničných investícií v Slovenskej republike, 2007*. [cit. 2.9.2013]. Dostupné online: [http://www.nbs.sk/\\_img/Documents/STATIST/SPB/PZI/PZI\\_2007\\_XLS.zip](http://www.nbs.sk/_img/Documents/STATIST/SPB/PZI/PZI_2007_XLS.zip)
- [23] Národná banka Slovenska. 2013b. *Stav priamych zahraničných investícií v Slovenskej republike, 2008*. [cit. 2.9.2013]. Dostupné online: [http://www.nbs.sk/\\_img/Documents/STATIST/SPB/PZI/PZI\\_2008\\_XLS.zip](http://www.nbs.sk/_img/Documents/STATIST/SPB/PZI/PZI_2008_XLS.zip)
- [24] Národná banka Slovenska. 2013c. *Stav priamych zahraničných investícií v Slovenskej republike, 2009*. [cit. 2.9.2013]. Dostupné online: [http://www.nbs.sk/\\_img/Documents/STATIST/SPB/PZI/PZI\\_2009\\_XLS.zip](http://www.nbs.sk/_img/Documents/STATIST/SPB/PZI/PZI_2009_XLS.zip)

- [25] Národná banka Slovenska. 2013d. *Stav priamych zahraničných investícií v Slovenskej republike, 2010*. [cit. 2.9.2013]. Dostupné online:  
[http://www.nbs.sk/\\_img/Documents/STATIST/SPB/PZI/PZI\\_2010\\_XLS.zip](http://www.nbs.sk/_img/Documents/STATIST/SPB/PZI/PZI_2010_XLS.zip)
- [26] Národná banka Slovenska. 2013e. *Stav priamych zahraničných investícií v Slovenskej republike, 2011*. [cit. 2.9.2013]. Dostupné online:  
[http://www.nbs.sk/\\_img/Documents/STATIST/SPB/PZI/PZI\\_STAV\\_v\\_SR\\_2011.xls](http://www.nbs.sk/_img/Documents/STATIST/SPB/PZI/PZI_STAV_v_SR_2011.xls)
- [27] Národná banka Slovenska. 2013f. *Stav slovenských priamych investícií v zahraničí, 2011*. [cit. 2.9.2013]. Dostupné online:  
[http://www.nbs.sk/\\_img/Documents/STATIST/SPB/PZI/PZI\\_STAV\\_v\\_ZAHR\\_2011.xls](http://www.nbs.sk/_img/Documents/STATIST/SPB/PZI/PZI_STAV_v_ZAHR_2011.xls)
- [28] Národná banka Slovenska. 2013g. *Stav tuzemských priamych investícií v zahraničí, 2007*. [cit. 2.9.2013]. Dostupné online:  
[http://www.nbs.sk/\\_img/Documents/STATIST/SPB/PZI/PZI\\_2007\\_XLS.zip](http://www.nbs.sk/_img/Documents/STATIST/SPB/PZI/PZI_2007_XLS.zip)
- [29] Národná banka Slovenska. 2013h. *Stav tuzemských priamych investícií v zahraničí, 2008*. [cit. 2.9.2013]. Dostupné online:  
[http://www.nbs.sk/\\_img/Documents/STATIST/SPB/PZI/PZI\\_2008\\_XLS.zip](http://www.nbs.sk/_img/Documents/STATIST/SPB/PZI/PZI_2008_XLS.zip)
- [30] Národná banka Slovenska. 2013i. *Stav tuzemských priamych investícií v zahraničí, 2009*. [cit. 2.9.2013]. Dostupné online:  
[http://www.nbs.sk/\\_img/Documents/STATIST/SPB/PZI/PZI\\_2009\\_XLS.zip](http://www.nbs.sk/_img/Documents/STATIST/SPB/PZI/PZI_2009_XLS.zip)
- [31] Národná banka Slovenska. 2013j. *Stav tuzemských priamych investícií v zahraničí, 2010*. [cit. 2.9.2013]. Dostupné online:  
[http://www.nbs.sk/\\_img/Documents/STATIST/SPB/PZI/PZI\\_2010\\_XLS.zip](http://www.nbs.sk/_img/Documents/STATIST/SPB/PZI/PZI_2010_XLS.zip)

doc. Ing. Silvia RUČINSKÁ, PhD., PhDr. Miroslav FEČKO  
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy  
Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy  
silvia.rucinska@upjs.sk  
miroslav.fecko@upjs.sk

# INŠTITÚT REFERENDA V REALITE SLOVENSKEJ REPUBLIKY AKO JEDNA Z AKTUÁLNYCH VÝZIEV RIEŠENIA PROBLÉMOV VEREJNEJ POLITIKY A VEREJNEJ SPRÁVY

Richard GEFFERT

## Abstract

*The contribution deals with the referendum institute as an effective tool of pure democracy. It thinks over its core and reasons of its unsuccess in diapason of the Slovak Republic through the results of particular referendums at the nationwide level. It takes notice of this institute in the Swiss Confederation and thinks of possibilities of transformation of Slovak society at different levels, which could help upraise this effective tool of pure democracy from dust and sink of Slovak reality back to a responsible position within the instrumentary of democracy.*

**Keywords:** *Referendum, Public Policy, Public Administration*

## 1 ÚVOD

Problematika demokracie je v súčasnom postmodernom svete stále otvorenou témou, ktorá je nazeraná v rôznych uhloch pohľadu v mnohých rozmeroch v závislosti od faktorov akými sú historický vývoj, zvyky, tradície, kultúra, právo ale aj ekonomika, politika či sociálna štruktúra obyvateľstva. Demokracia má rôzne formy a podoby a je dnes nevyhnutné ju vnímať jednak v historických súvislostiach /nielen Starovekého Grécka/, avšak bezprostredná „postmoderná realita“ (?) pripomína neustále krízu hodnôt a permanentné hľadanie nových, efektívnych modelov postkapitalizmu na pozadí kváziglobalizácie<sup>1</sup> dnešného sveta. Napriek značne širokému diapazónu otvorených možností uvažovania o formách a podobách demokracie a (ne)demokracie ako určitého modelu našej civilizácie bude v príspevku pozornosť zúžená a zameraná na jeden z inštitútov priamej demokracie, ktorým je referendum, konkrétne na referendum na celoštátnej úrovni v realite Slovenskej republiky, ktoré predstavuje celkom prirodzene jednu z aktuálnych výziev verejnej správy a verejnej politiky.

---

<sup>1</sup> Aj o pojme kváziglobalizácia ako o procese určovanom neprirodzene smerom zhora, ktorého cieľom je zničenie národnej suverenity štátov a zavedenie mechanizmu rozhodovania, ktorý nebude mať s demokraciou nič spoločné, pojednáva Václav Klaus v článku: Hrozí nám svetová vláda, zánik demokracie a nová totalita. [online], [cit.30/12/2011]. <<http://euportal.parlamentnilisty.cz/Articles/6527-klaus-hrozi-nam-svetova-vlada-zanik-demokracie-a-nova-totalita.aspx>>.

Inšpirácia bude hľadaná predovšetkým v rámci Švajčiarskej konfederácie ale aj vo vybraných politicky ekonomicky a sociálne vyspelých<sup>2</sup> štátoch v diapazóne severnej Európy. Príspevok je tiež zamyslením sa nad charakterom priamej demokracie v Slovenskej republike a nad príčinami tohto stavu.

## 2 REFERENDUM V REALITE SLOVENSKEJ REPUBIKY

Ako už bolo naznačené, formy a podoby zastupiteľskej i priamej demokracie vrátane inštitútu referenda sú vždy ovplyvnené rôznymi fenoménmi. Základným rámcom, v ktorom je potrebné danú tému ukotviť je predovšetkým kultúra západnej civilizácie /bázaná na troch pilieroch – Staroveké Grécko, kresťanstvo, moderné politické ideológie/. Tá je charakteristická určitým axiologickým systémom. Pre západnú civilizáciu je to priestor vymedzený politicko-ideologickými koncepciami sociálnej demokracie, kresťanského sociálneho učenia, liberalizmu a konzervativizmu, a to aj napriek hodnotovej a celkovej duchovnej kríze západnej civilizácie.

Pri chápaní, identifikácii a realizácii riešenia problémov života spoločnosti sú neodmysliteľné aj ďalšie normatívne systémy – právo, morálka, politika, kultúra, ale aj náboženstvo, ktoré sú celkom prirodzene bázané na vyššie naznačenej axiológii.

Inštitút referenda v Slovenskej republike ako prejav priamej demokracie má svoje právne<sup>3</sup> ukotvenie v rámci Ústavy Slovenskej republiky ako základného zákona štátu<sup>4</sup>. Napriek tomuto zakotveniu prostredníctvom právneho normatívneho systému je vážnosť, reálna sila a morálno-praktická váha tejto formy priamej demokracie možno povedať, viac menej deklaratórna. Prečo je tomu tak? Dôvodom zrejme nebude nedokonalosť v legislatívnej úprave, ani rigoróznosť v podobe zadefinovania podmienok platnosti referenda. Napriek neexistencii spodnej hranice - kvóra uznania platnosti referenda vo Švajčiarsku možno konštatovať, že základné právne charakteristiky referenda v SR v komparácii s inými štátmi v otázke spôsobu tvorby

---

<sup>2</sup> Je západná civilizácia vyspelá? V akom slova zmysle? Je najdokonalejšie v rámci dnešného sveta? Otázky nechávame otvorené...

<sup>3</sup> K problematike právneho zabezpečenia referenda v Slovenskej republike pozri bližšie Ondrová, J. 2012.

<sup>4</sup> V právnom poriadku Slovenskej republiky je inštitút referenda upravený v piatej hlave Ústavy Slovenskej republiky (Piata hlava - Zákonodarná moc, Druhý oddiel, Čl. 93-100). Spôsob vykonania referenda je ustanovený zákonom č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda. Referendum v SR vyhlasuje prezident na základe petície aspoň 350 000 občanov alebo na základe uznesenia NR SR do 30 dní od petície, resp. uznesenia NR SR. Referendum sa vykoná do 90 dní od jeho vyhlásenia. Predmetom referenda nemôžu byť: základné práva a slobody, dane, odvody, štátny rozpočet. Naopak, referendum je obligatórne v otázkach: potvrdenia ústavného zákona o vstupe do štátneho zväzku s iným štátom alebo o vystúpení z takéhoto zväzku. Referendom sa môže rozhodnúť aj o iných dôležitých otázkach verejného záujmu. Výsledky referenda môže NR SR zmeniť alebo zrušiť iba svojim ústavným zákonom až po uplynutí 3 rokov od jeho účinnosti. Výsledky referenda sú platné, ak sa na ňom zúčastnila nadpolovičná väčšina oprávnených voličov a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou účastníkov referenda. Návrhy prijaté v referende vyhlási Národná rada Slovenskej republiky rovnako ako zákon

otázok či spôsobu vyhlásenia ale aj realizácie /vykonania/ je v komplexnom pohľade štandardný<sup>5</sup>. Otázkou zostáva, v čom teda vzniká fundamentálny problém? S čím je spojená bezmocnosť tohto inštitútu v slovenských podmienkach /predovšetkým na celoštátnej úrovni/? Historický vývoj, zvyky, tradície, kultúra a z nej vyplývajúca mentalita občanov Slovenska „pomáhajú“ politikom pri neriešení zásadných problémov rôzneho charakteru, aj keď si to tí, ktorých sa to priamo /v priamej demokracii/ dotýka vo väčšej časti žiaľ nevedomujú. Populácia Slovenska nie je zvyknutá byť zodpovednou za priame riešenia svojich problémov. Netrúfa si, nevie, nemá záujem opäť zodvihnúť z poľnej kľukatej cesty - demokracie, ktorá je dnes plná blata, slobodu ako dar. Práve historicko-kultúrne okolnosti prispievajú k faktu, že občania Slovenska nikdy nepociťovali možnosť spoluparticípácie a spolunáležitosti pri riešení vecí verejných ako reálnu. Práve podoba zastupiteľskej demokracie, pred rokom 1989 tiež poznačená nie občianskym riešením problémov, vo veľkej miere spôsobila reálnu bezmocnosť inštitútu priamej demokracie v podmienkach Slovenskej republiky. Chýba tu tradícia chápania občana ako reálneho pôvodcu moci. Chyba pravdepodobne nebude v bežnom občanovi. Tí, ktorí by mali mať záujem na skonsolidovaní základných charakteristík, pravidiel a limitov demokracie, v tomto prípade priamej demokracie, by mali byť tí, ktorým moc symbolicky ale aj reálne odovzdávame, tí, ktorí ju majú od nás občanov len „prenajatú“; prepožičanú ako službu občanom na presne vymedzený čas. Možno bohužiaľ konštatovať, že práve neúspešnosť referendum na národnej úrovni s výnimkou tesného naplnenia podmienok platnosti jedného /vstup SR do EÚ/(keď neberieme do úvahy zmarené referendum v roku 1997, podrobnosti uvádzame nižšie) dokazuje eminentný ne“záujem“ o takýto posun vpred /ak opomenieme neschopnosť niektorých našich zástupcov týmto záležitosťami rozumieť/.

Kríza hodnôt „vyspelej“ západnej civilizácie<sup>6</sup>, ktorá už presiakla aj do iných politických systémov sveta vplyvom fenoménu (kvázi)globalizácie je predovšetkým

---

<sup>5</sup> Bližšie pozri: Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 564/1992 Zb. z 19. novembra 1992 O spôsobe vykonania referenda v znení zákona č. 158/1994 Z.z., zákona č. 269/1995 Z.z., nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 153/1996 Z.z., zákona č. 515/2003 Z.z., zákona č. 192/2007 Z.z. a zákona č. 204/2011 Z.z.

<sup>6</sup> Na tomto mieste je užitočné najprv vysvetliť názor, prečo snád' je výstižnejšie pomenovanie rešpektíve označenie „západná civilizácia“ ako to, ktoré používa hrdo množstvo jej „členov“ - autorov - vyspelá civilizácia. Možno to demonštrovať na nasledovnom príklade. Podľa exaktných empirických výskumov astrofyzikov a mnohých ďalších odborníkov v odboroch astronómie, biológie, fyziky, chémie atď. renomovaných svetových univerzít, vedeckých inštitúcií /Napríklad: Ian O'Neill - astrofyzik, University of Wales, Aberystwyth, Edwin Barnhart - antropológ, riaditeľ Mayského výskumného centra, Holly Gilbert, solárna fyzička, NASA, Goddard Space Flight Center, C. Alex Young, solárny astrofyzik, NASA, Goddard Space Flight Center, Michio Kaku, profesor teoretickej fyziky a astrofyziky, New York University, Phillip Chamberlein, NASA's Goddard Spaceflight Center in Greenbelt, Md, ale aj Albert Einstein, Nikola Tesla a mnohí ďalší./ ale aj vojenských výskumných programov najväčších a ekonomicky najbohatších štátov Sveta /NASA, Ruská akadémia vied, JAXA -

krízou duchovnou. Lineárne sa vyvíjajúci materializmus, ktorý ekonómia stavaná po vzore prírodných vied pretavuje do života spoločností nahľadol povahu ľudského bytia, čo spôsobilo mnoho problémov dneška – komplexné špirálovité reťazenie komplementárnych sociálnych udalostí. Napriek naznačenému skepticizmu existencie dneška, kde svet je tým čo si človek sám vytvoril, čo si zrejme zaslúži (?), aby sa poučil, spamätal a obrátil späť, budeme pokračovať pozitívne, a to naznačením výberu novej cesty v spleti krížnych ciest súčasného hybridu (ne)demokratických modelov. Smer cesty však už bol istým spôsobom naznačený. Pomôže úprava legislatívy zníženia kvôra pre platnosť referenda? Právna úprava podmienok referendovej kampane? Formálna úprava financovania realizácie referenda? Otázky ponecháme otvorené na racionálnu popperovsky kritickú úvahu potencionálne aktívnemu občanovi „politicky, ekonomicky a sociálne vyspelých štátov“ súčasnosti<sup>7</sup>. Na tomto mieste môžeme vidieť realitu inštitútu referenda v slovenskej praxi.

*Referendum 22. októbra 1994, otázka: „Súhlasíte, aby sa prijal zákon o preukazovaní finančných prostriedkov, ktoré boli použité pri dražbách a privatizácii“*

**Tabuľka 1** Výsledky referenda 1994

1994	Oprávnených voličov zapísaných v zoznamoch	Zúčastnených voličov /vydaných hlasovacích lístkov/	Nezúčastnených voličov
Hlasy	3.874.407	773.624	3.100.783
Percentá	100%	19,96%	80,04%

Japonská kozmická agentúra atď./, ale nakoniec aj podľa ich konkrétnych meraní je v súčasnosti aktivita planéty – Slnko na najvyššej úrovni za posledných niekoľko desiatok rokov. V roku 2012 objektívne v slnečnej sústave nastane jav, ktorý je cyklický a opakuje sa raz za 26 800 rokov, že všetky planéty slnečnej sústavy budú v konjunkture. Nikto nevie odhadnúť čo všetky sily /gravitačné, magnetické, solárne, plazmatické, iónové a i./ takto spojené a usporiadané môžu spôsobiť. Existuje však množstvo teórií, z ktorých vyberieme jednu, na ktorej demonštrujeme naše vysvetlenie. Podľa nej vysokou aktivitou Slnka, predovšetkým erupciami na jeho povrchu a novo objavenými čiernymi a bielymi škvrnami sa uvoľní také veľké množstvo energie - plazmy, ktoré môže spôsobiť veľké a vážne problémy oslabenému magnetickému poľu Zeme, a teda aj dočasné alebo totálne alebo čiastočné zlyhanie našej všetkej elektroniky – internet, navigačné systémy, mobilné siete, TV signál, skrátka všetky elektronické prístroje, bez ktorých v súčasnosti vieme len veľmi ťažko existovať /elektronika a elektronické systémy riadia aj plynové, palivové, vodovodné, čistiace, odpadové a mnohé ďalšie siete/. Pôvodní obyvatelia Južnej Ameriky, či kmene v Afrike či Tichom a Indickom oceáne, ktoré (napriek koncepcii pluralizmu) považujeme za menej vyspelé, by si zrejme tento výpadok, či zlyhanie ani nevšimli a fungovali by bez problémov ďalej. Síce je tu možno argumentovať tým, že žijeme postmodernu, ktorá znamená mnohosť a zároveň rovnocennosť, ale skúsme si zodpovedať otvorene na otázku: Naozaj berieme týchto obyvateľov zeme ako rovnocenných? Odpoveď na stanovenú otázku ponechávame otvorenú.

<sup>7</sup> Nemožno nereagovať jemne povedané údivom nad udelením Nobelovej ceny za mier 12.10.2012.

**Zdroj:** [www.statistics.sk](http://www.statistics.sk)

**Referendum 23. - 24. mája 1997** – bolo zmarené, otázka:

- „1. Ste za vstup Slovenskej republiky do NATO?  
 2. Ste za rozmiestnenie jadrových zbraní na území Slovenskej republiky?  
 3. Ste za rozmiestnenie vojenských základní na území Slovenskej republiky?  
 4. Súhlasíte, aby prezidenta Slovenskej republiky volili občania Slovenskej republiky, podľa priloženého návrhu ústavného zákona priamo?  
 5. Súhlasíte, aby sa prijal zákon o preukazovaní finančných prostriedkov, ktoré boli použité pri dražbách a privatizácii?“

**Tabuľka 2** Výsledky referenda 1997

1997	Oprávnených voličov zapísaných v zoznamoch	Zúčastnených voličov /vydaných hlasovacích lístkov/	Nezúčastnených voličov
Percentá	100%	9,53%	90,47%

**Zdroj:** [www.statistics.sk](http://www.statistics.sk)

**Referendum 25. - 26. septembra 1998**, otázka: „Ste za to, aby Národná rada Slovenskej republiky prijala ústavný zákon, ktorým sa zakáže privatizácia týchto strategických podnikov:

1. Západoslovenské energetické závody, š.p., Bratislava,
2. Stredoslovenské energetické závody, š.p., Žilina,
3. Východoslovenské energetické závody, š.p., Košice,
4. Slovenský plynárenský priemysel, š.p., Bratislava,
5. Slovenské elektrárne, a.s., Bratislava,
6. Transpetrol, a.s., Bratislava?“

**Tabuľka 3** Výsledky referenda 1998

1998	Oprávnených voličov zapísaných v zoznamoch	Zúčastnených voličov /vydaných hlasovacích lístkov/	Nezúčastnených voličov
Hlasy	4.004.429	1.772.223	2.232.206
Percentá	100%	44,25%	55,75%

**Zdroj:** [www.statistics.sk](http://www.statistics.sk)

**Referendum 11. novembra 2000**, otázka: „Ste za to, aby sa Národná rada Slovenskej republiky uzniesla na ústavnom zákone: Volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky zvolenej v roku 1998 sa končí dňom volieb do Národnej rady Slovenskej republiky, ktoré sa vykonajú do 150 dní odo dňa vyhlásenia výsledkov referenda?“



**Tabuľka 4** Výsledky referenda 2000

2000	Oprávnených voličov zapísaných v zoznamoch	Zúčastnených voličov /vydaných hlasovacích lístkov/	Nezúčastnených voličov
Hlasy	4.085.172	818.480	3.266.692
Percentá	100%	20,03%	79,97%

**Zdroj:** [www.statistics.sk](http://www.statistics.sk)

*Referendum 16. - 17. mája 2003, otázka: „Súhlasíte s tým, aby sa Slovenská republika stala členským štátom Európskej únie?“*

**Tabuľka 5** Výsledky referenda 2003

2003	Oprávnených voličov zapísaných v zoznamoch	Zúčastnených voličov /vydaných hlasovacích lístkov/	Nezúčastnených voličov
Hlasy	4.174.097	2.176.990	1.997.107
Percentá	100%	52,15%	47,85%

**Zdroj:** [www.statistics.sk](http://www.statistics.sk)

*Referendum 3. Apríla 2004, otázka: „Ste za to, aby poslanci Národnej rady Slovenskej republiky prijali ústavný zákon o skrátení III. volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky tak, aby sa voľby do Národnej rady Slovenskej republiky konali v roku 2004?“*

**Tabuľka 6** Výsledky referenda 2004

2004	Oprávnených voličov zapísaných v zoznamoch	Zúčastnených voličov /vydaných hlasovacích lístkov/	Nezúčastnených voličov
Hlasy	4.193.347	1.503.784	2.689.563
Percentá	100%	35,86%	64,14%

**Zdroj:** [www.statistics.sk](http://www.statistics.sk)

*Referendum 18. septembra 2010, otázka:*

*1. „Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky zákonom zrušila povinnosť fyzických osôb a právnických osôb platiť úhradu za služby verejnosti poskytované Slovenskou televíziou a Slovenským rozhlasom?“*

2. „Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky zákonom rozšírila možnosť prejednať konanie poslanca Národnej rady Slovenskej republiky ako priestupok na všetky priestupky podľa zákona o priestupkoch?“
3. „Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky ústavným zákonom znížila počet poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na 100 s účinnosťou od nasledujúceho volebného obdobia?“
4. „Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky zákonom ustanovila, že orgány verejnej moci môžu obstarávať osobné motorové vozidlá s obstarávacou cenou maximálne 40 tisíc eur?“
5. „Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky ustanovila možnosť voliť poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a poslancov Európskeho parlamentu prostredníctvom internetu?“
6. „Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky zákonom vyňala osoby poverené výkonom verejnej moci z možnosti uplatniť právo na odpoveď podľa tlačového zákona?“

**Tabuľka 7** Výsledky referenda 2010

2010	Oprávnených voličov zapísaných v zoznamoch	Zúčastnených voličov /vydaných hlasovacích lístkov/	Nezúčastnených voličov
Hlasy	4.369.553	998.142	3.371.411
Percentá	100%	22,84%	77,16%

**Zdroj:** [www.statistics.sk](http://www.statistics.sk)

V zmysle inšpirácie možno pokračovať Švajčiarskou konfederáciou ako príkladným modelom. Švajčiarsko ako polpriama konsociačná demokracia predstavuje štát, v ktorom má referendum dlhú historickú tradíciu. Tá siaha až do roku 1848. Existuje tu niekoľko typov inštitútov priamej demokracie: obligatórne referendum o zmene ústavy, fakultatívne referendum o prijatí zákona, ľudová iniciatíva o čiastočnej revízii ústavy, fakultatívne finančné referendum (v 19 kantónoch je obligatórne, pokiaľ navrhovaný kantonálny rozpočet prekračuje stanovenú hranicu výdavkov), administratívne referendum, referendum o konvenciách (týkajúce sa zmlúv medzi kantónmi, v 9 kantónoch obligatórne, v 7 fakultatívne), ľudová iniciatíva na prijatie zákona a ľudová iniciatíva pre administratívne rozhodnutia.

Reálna sila referenda vo Švajčiarsku je podporená jeho záväzným charakterom smerom ku obojkom komorám Spolkového zhromaždenia /v zmysle symetrického bikameralizmu/. Poslanci oboch komôr sú si vedomí, že ich nesprávne legislatívne rozhodnutie /ak nemá väčšinovú (?) podporu obyvateľstva/ môže byť kritizované a reálne môže byť iniciovaná jeho zmena prostredníctvom referenda, resp. iniciatívy. Pre platnosť foriem priamej demokracie vo Švajčiarsku vo väčšine prípadov nie je stanovená spodná hranica povinnej účasti potrebná pre platnosť, teoreticky by mohlo rozhodnúť nepatrné množstvo voličov, avšak práve silou uvedomenia si významu u

občanov takáto situácia je v zásade v realite vylúčená, pretože referendá sú vo všeobecnosti rešpektované ako zástupcami parlamentu, tak aj občanmi, ktorí sa ich zúčastňujú vo vysokom počte. Zákonodarcovia, ktorí sú zodpovední za „formálne“ zostavenie legislatívy, dbajú na názory občanov, bez toho aby uprednostňovali svoje stranícke záujmy, alebo dokonca záujmy súkromné /lebo svoj mandát vykonávajú len ako vedľajší pracovný pomer popri svojom zamestnaní – zasadajú 4 x ročne po dobu dvoch týždňov/. Konajú vždy vo väčšinovom záujme spoločnosti (teda v reálnom verejnom záujme vytyčenom predovšetkým morálne a eticky/, nie v zmysle prísnej dichotómie koalícia a opozícia. Konštruktívne pripomienky opozície sú vždy rešpektované v zmysle dosiahnutia čo najvyššej efektívnosti /nemáme na mysli len ekonomický prospech – ekonomickú efektívnosť, ktorá sa podľa nášho názoru stala základným stavebným kameňom úpadku západnej civilizácie/. Zaujímavé a inšpiratívne pri ich službe občanom je aj ich ohodnotenie – tzv. miličný systém, t.j., že nedostávajú plat, ale len akési odškodné /podobný systém odmeňovania platil v House of Commons v Britskom parlamente do roku 1911, doteraz v House of Lords, ale tiež v parlamente na Kube/. Možno teda konštatovať, že vykonávajú svoj mandát ako poslanie nie ako zárobkovú činnosť podporenú imunitou /tá je a bola obmedzená len na výroky v parlamente/. Črtá sa tu otázka, kto ovplyvnil charakter inštitútu referenda, ale aj celú podobu politického systému – polpriamej demokracie vo Švajčiarsku? Boli to občania, alebo volení predstavitelia? Je teda možné dosiahnuť na Slovensku zmeny efektívnosti referenda ako podoby priamej demokracie „len“ právom ako normatívnym systémom? V plnej miere sa potvrdzuje, že spoločnosť je založená /by mala byť založená aj na iných normatívnych systémoch ako len právnom. Ten je len jedným nie jediným normatívnym systémom každej spoločnosti.

### 3 ZÁVER

Nezáleží dominantne na podobe politického systému štátu. Ten je (spolu)vytváraný, ako už bolo v úvode spomenuté, viacerými rovnocennými systémami – právo, morálka, história, zvyky, tradície, kultúra<sup>8</sup>..... Aj v tomto prípade nezáleží iba na forme, ale na obsahu, a nedotýka sa to len tu analyzovaného inštitútu referenda. Ono je vždy súčasťou širšieho diapazónu štátu, spoločenstiev štátov, ale aj dnes (kvázi)globalizovaného sveta. Dotýka sa to všetkých subsystémov politického systému – máme na mysli politicko-ekonomicko-spoločenského organizmu na úrovni štátu, spoločenstva štátov, ale v súčasnosti aj celého Sveta /dnes nemožno existovať prioritne na úrovni národného štátu- to by spôsobilo izoláciu a jeho postupný zánik/.

### POUŽITÁ LITERTÚRA

---

<sup>8</sup> K politike, etike, správe vecí verejných a verejnom záujme bližšie pozri Ondrová, D. 2013.

- [1] DIRECT DEMOCRACY. SWITZERLANDS' REFERENDUMS. [online], [cit.30/10/2012]. <http://direct-democracy.geschichte-schweiz.ch/switzerlands-system-referendums.html>.
- [2] DVOŘÁKOVÁ, V. a kol. *Základní modely demokratických systémů*. Praha, Oeconomica.
- [3] GEFFERT, R. Axiologické metamorfózy demokracie a jej aspektov v 21. storočí. Sloboda, rovnosť, poriadok – včera, dnes a zajtra. In DOBIAŠ, D. – EŠTOK, G. – ONUFRÁK, A. – BZDILOVÁ, R. *Sloboda – rovnosť - poriadok. Kam kráčaš demokracia*. Košice, UPJŠ, s. 143 – 152.
- [4] KLAUS, Václav: *Hrozí nám světová vláda, zánik demokracie a nová totalita*. [online], [cit.30/12/2011]. <http://euportal.parlamentnilisty.cz/Articles/6527-klaus-hrozi-nam-svetova-vlada-zanik-demokracie-a-nova-totalita.aspx>
- [5] ONDROVÁ, D. Politika, etika a správa vecí verejných(verejná povinnosť a verejný záujem). In *Verejná správa a spoločnosť*, 2013, 14, s. 50 – 56.
- [6] ONDROVÁ, J. Constitutional Adjustment of Referendum in the Slovak Republic. In ONDROVÁ, J. – SLAŠŤAN, M. – SIMAN, M. – KYPTA, P. *The State Law of the Slovak Republic*, 2012, p. 50 – 64.
- [7] ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR: [www.statistics.sk](http://www.statistics.sk).
- [8] Ústava SR – 460/1992 Zb.
- [9] Zákon NR SR č. 564/1992 Zb. z 19. novembra 1992 O spôsobe vykonania referenda v znení zákona č. 158/1994 Z.z., zákona č. 269/1995 Z.z., nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 153/1996 Z.z., zákona č. 515/2003 Z.z., zákona č. 192/2007 Z.z. a zákona č. 204/2011 Z.z.

PhDr. Richard GEFFERT, Ph.D.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy

[richard.geffert@upjs.sk](mailto:richard.geffert@upjs.sk)

# PRÍSTUP K ETICKÉMU MANAŽMENTU NA ZÁKLADE KOMPARÁCIE VEREJNÉHO A SÚKROMNÉHO SEKTORA

Andrea SAKSUNOVÁ

## Abstract

*The existence of ethical management in the public sector is not the new phenomenon. However, ethical management in the public sector has become increasingly important in recent years. The main reasons are particularly the change in the system approach and view of this issue. As the modern theory of management emphasizes authenticity and ethical principles, the ethical dimension of the public sector is moving towards finding answers to questions how to build the ethical climate in the workplace and who is responsible for this process. The goal of this paper is to clarify the key attributes and the sense of application of ethical management in the public sector. At the same time, we draw attention to the practical level of operation of ethical management. The contribution is the comparison of its application within selected departments of public and private sectors.*

**Keywords:** *ethical management, ethical climate, public sector, private sector*

## 1 ÚVOD

Na Slovensku sa neustále stretávame so snahou urobiť verejný sektor lepším, efektívnejším, hľadajú sa spôsoby ako verejný sektor inovovať a ako ho priblížiť záujmom a potrebám verejnosti. Ak chceme dosiahnuť dobre spravovanú a na hodnotách založenú verejnú správu, etická báza je základom, na ktorom je potrebné stavať. Etický manažment je potom spôsob, akým je nutné viesť každú organizáciu verejného sektora. Tento príspevok opisuje čo je to etický manažment, prečo je dôležitý a aké sú jeho prvky v kontexte budovania celej etickej infraštruktúry.

## 2 ETICKÝ MANAŽMENT A JEHO VÝZNAM

Etika vo verejnej správe je natoľko rozsiahla problematika, že riešiť ju len na úrovni existencie či neexistencie etického kódexu zamestnancov verejného sektora možno nazvať neznalosťou, vyplývajúcou z nedostatku odborných diskusií a publikácií v tejto oblasti. Riadenie etiky vo verejnom sektore a budovanie administratívnej kultúry začína v spôsobe uvažovania, akým pristupujeme k týmto pojmom. Všeobecný názor, že etický manažment je len forma kontroly nad dodržiavaním etických pravidiel je mylný. Riadenie etickej klímy na pracovisku nie je doslovná činnosť, akt, ktorým

sledujeme ako sa podriadení správajú a či je ich chovanie v súlade s etikou. Skôr ide o kumulatívne pôsobenie manažérov, ktoré má vyvolať etické cítenie a etické vedomie, ktoré prenikne do všetkých aspektov činnosti v agendách verejnej služby (Menzel, 2006, s. 355).

Dejiny etiky sú rozsiahlou oblasťou a ani etika administratívy nie je úplne novou záležitosťou. Zmenu je však možné vidieť v spôsobe uvažovania o etike vo verejnom sektore. Ako súčasť profesijnej etiky sa etika administratívy objavuje už v poslednej dekáde 20. storočia. Inšpiráciu čerpá z verejného manažmentu, najmä New Public Managementu. Do popredia sa dostávajú prvky z oblasti riadenia ako vedenie ľudí, marketing, ľudské zdroje, inovácie a modernizácia verejnej správy. Zároveň sa mení spôsob uvažovania o verejnej službe. Občania sa zaujímajú o verejnú dianie, začínajú si uvedomovať svoje práva, čo vedie k zvýšeným nárokom na kvalitu služieb poskytovaných verejnými úradníkmi. Tieto faktory priamo úmerne vyvolávajú potrebu reformy verejnej správy nie len v zmysle jej efektívnosti, ale sledujúc aj ekonomické aspekty jej fungovania. Ako reakcia na zmeny požadované verejnosťou v rámci uplatňovania určitých zásad a hodnôt, do popredia prichádza budovanie etickej klímy na pracoviskách verejných úradov.

Maesschalck (2004, s. 22) v tejto súvislosti popisuje dva základné prístupy ku riadeniu etiky – dodržiavanie etiky (compliance) a integrita, resp. celistvosť (integrity).

Prvý prístup (compliance) zdôrazňuje potrebu kontroly nad správaním sa verejných zamestnancov. Uplatňujú sa formálne, podrobné pravidlá a postupy. Typickými nástrojmi tohto prístupu sú legislatíva, striktné etické kódexy a rozsiahle kontrolné mechanizmy. Pri tomto prístupe sa však riadenie stáva nakoniec sústredením sa na situácie, kedy individuálna etická voľba zamestnanca je obmedzená iba na dodržanie určitého pravidla, alebo na jeho porušenie.

Integrity prístup sa zameriava na vnútornú kontrolu v zmysle sebakontroly, ktorá je naučená a možno ju badať u každého verejného úradníka. Tento mechanizmus internej sebakontroly pozostáva z dvoch zložiek. Jednou je úroveň osobného morálneho rozhodovania sa úradníka a môže byť podporovaná dvomi spôsobmi. Jedným spôsobom je učenie sa morálnym hodnotám, druhým je pochopenie ich potrebnosti a rozvoj zručností potrebných pre etické rozhodovanie a uplatňovanie týchto hodnôt v bežnej praxi. Druhou zložkou mechanizmu etickej sebakontroly je morálny charakter a vlastná vôľa pracovníka konať eticky, použitím metódy etického rozhodovania.

Maesschalck (tamtiež) ďalej tvrdí, že mnohí autori zdôrazňujú, že tieto dva prístupy nemožno hodnotiť dichotomicky, ale ako dve strany jednej mince, pričom v praxi by sa mali vždy vzájomne dopĺňať.

Vráťme sa však k tomu, prečo je etický manažment potrebný a aký je jeho význam v organizácii. Jednotlivci sú vystavení mnohým podnetom, ktoré majú vplyv na ich etické alebo neetické rozhodovanie. Ondrová (2012, s. 25) navyše podotýka, že hoci individuálny charakter jednotlivca môže predikovať jeho etické či neetické chovanie, je to najmä vplyv organizácie a jej kultúrneho prostredia, čo ovplyvňuje správanie väčšiny zamestnancov verejných úradov. Autorka ďalej dodáva (tamtiež), že najviac

týchto zamestnancov je silne ovplyvnených manažmentom organizácie, pracovným prostredím a jeho atmosférou.

Kľúčovou otázkou sa javí to, ako efektívne riadiť etické správanie vo verejných organizáciách a aká je väzba medzi administratívnou kultúrou a etickou klímou v organizáciách verejnej správy. Podľa autorov Erakovicha, Wymana a Brucea (2002, s. 13) koncepcia organizačnej kultúry a prostredia určuje etické správanie. Etická klíma v organizácii tak umožňuje členom správať sa rovnakým spôsobom a tak ich ovplyvniť v zmysle eticky zdieľaných hodnôt. Preto rovnako etická klíma (ethical climate) ako aj psychologické konštrukty sú prejavom organizačnej kultúry.

### **3 ETICKÁ INFRAŠTRUKTÚRA A STRATÉGIE MANAŽMENTU PRI JEJ BUDOVANÍ**

Pod pojmom etická infraštruktúra by sme si mohli predstaviť akúsi základňu alebo systémové odvetvie organizácie. Táto zabezpečuje základné funkcie, ktoré následne etický manažment využíva.

Amundsen (2009, s. 13) pod týmto pojmom spája kombináciu súboru etických štandardov, právnej regulácie a inštitucionálnej reformy. Podľa tejto autorky, v nadväznosti na vyššie uvedené, tieto sú zdrojmi etiky vo verejnom sektore a smerujú od individuálneho etického charakteru každého jednotlivca, cez interné predpisy, organizačnú kultúru a vnútroštátne predpisy, až po medzinárodné dohovory, písané normy a kódexy správania.

V staršej slovenskej literatúre sa stretávame s obdobným poňatím pojmu etická infraštruktúra, pričom je tu definovaný aj výsledok, resp. cieľ efektívne fungujúcej etickej infraštruktúry. Týmto cieľom má byť vytvorenie prostredia v rámci ktorého sú zamestnancom známe príslušné pravidlá, procesy a inštitúcie, na základe ktorých potom zvažujú správnosť alebo nesprávnosť svojho správania (Sičáková, Slimáková, 2001, s. 9). Autorky ďalej etickú infraštruktúru vnímajú ako súbor ôsmich prvkov, zahŕňajúc tu:

- politickú podporu a záväzok, efektívne fungujúci legislatívny rámec, sústavu zodpovednostných mechanizmov v zmysle "skladania účtov", kódexy správania, profesionálnu socializáciu etických štandardov, právne postavenie, koordináciu etických orgánov či inštitúcií a aktívnu verejnosť (tamtiež, s. 9).

V štáte Kanada, Úrad pre etiku mesta Toronto vypracoval štúdiu, v rámci ktorej porovnal skúsenosti šiestich krajín (Kanada, Spojené štáty americké, Nový Zéland, Austrália, Spojené kráľovstvo a Dánsko) s uplatňovaním etickej infraštruktúry vo verejnej správe. Skúmanie etickej infraštruktúry bolo zamerané na existenciu jednotlivých prvkov etickej infraštruktúry v každom štáte. Išlo o prvky: súbor etických hodnôt, existenciu etického kódexu, systému presadzovania hodnôt, systému kontrolných mechanizmov v zmysle vyvedenia zodpovednosti pri pochybení, systému koordinácie a následného vyhodnotenia (Office of Public Values and Ethics, 2002).

Etický manažment ak chce efektívne plniť tieto funkcie, musí mať jasne definovanú stratégiu svojho pôsobenia i to, aké prostriedky bude pritom využívať. Stratégie etického manažmentu môžu byť vnímané z niekoľkých uhlov pohľadu. Menzel (2006, s. 359) opisuje výskum, v rámci ktorého boli zadefinované štyri kategórie etického manažmentu. Ich rozlíšenie je postavené na miere formálnosti, či neformálnosti stratégií etického manažmentu.

*“Formálne stratégie zahŕňajú povinné tréningy zamestnancov, využívajúc etiku ako kritérium v štruktúre odmien, a prijatie organizačných pravidiel, ktoré podporujú etickú klímu, napríklad požiadavka zverejnenia finančných informácií a overovania si aktivít mimo pracoviska. Neformálne stratégie zahŕňajú závislosť na vzoroch a pozitívnom podporovaní z ich strany, teda tieto stratégie sú behaviorálne založené (Berman et al., 1994, s. 189 In: Menzel, 2006, s. 359)”.*

Menzel (tamtiež) teda opisuje dve formálne stratégie. Jednou je stratégia založená na kódexoch (code-based strategy). Táto stratégia je typická pre mnohé organizácie, pričom existujú výskumy, ktoré potvrdzujú, že mnoho odborníkov verí v silu kódexov a ich pozitívny dopad na výkon pracovníkov i prostredie v organizácii. Druhou formálnou, je stratégia založená na regulačných princípoch (regulatory-based strategy) a opiera sa o využitie etiky ako kritéria pri posudzovaní prijímania pracovníkov, či ako požiadavka na schválenie aktivít mimo pracovného pomeru.

Typom neformálnej stratégie je stratégia orientovaná na vedenie (leadership-based strategy), v zmysle pozitívneho vedenia zo strany top manažmentu, resp. stratégia založená na demonštrovaní morálnych zásad vlastných vrcholovému manažmentu. Nakoniec, kombinácia uvedených formálnych i neformálnych prvkov je podstatou stratégie založenej na aktívnej participácii samotných zamestnancov (employee-based strategy). Zahŕňa etické školenia, ochranu whistle-blowerov (whistleblowing ako nahlasovanie nekalých praktík na pracovisku zamestnancami – pozn.aut.), i priestor na vyjadrenie sa zamestnancov k etickým problémom v organizácii.

Samotné prostriedky, ktoré etický manažment má možnosť využívať, sú rôznorodého charakteru a každý z nich by vyžadoval samostatnú kapitolu na objasnenie mechanizmu ich pôsobenia. Mnohí autori sa však zhodujú v identifikovaní jednotlivých komponentov tak, ako ich definuje americké Etické výskumné centrum so sídlom vo Virgínii, v zmysle budovania rozsiahlej etickej infraštruktúry. Ide o zakladanie špecifických etických výborov, primerané finančné ohodnotenie a personálne obsadenie týchto pozícií, opatrenia ktoré zahŕňajú etické školenia, ochrana whistle-blowerov, zriadenie horúcich liniek, či liniek pomoci pre anonymné nahlasovanie nežiaduceho chovania sa zamestnancov, či pomoc v prípade etickej dilemy zamestnanca. Pravidelné preškolenia a zabezpečenie aktualizácií kódexov by mali byť samozrejmosťou, rovnako ako aj zavedenie pravidelného hodnotenia systému (Ethics Resource Center, 2009).



## 4 ETICKÝ MANAŽMENT V PRAXI

### 4.1 Vybraná organizácia súkromného sektora U.S. STEEL Košice, s.r.o.

Pri výbere organizácie za účelom posúdenia existencie etickej infraštruktúry v súkromnom sektore sme vybrali americkú spoločnosť U. S. Steel a jej divíziu so sídlom v Košiciach. Dôvodom tohto výberu bola najmä skutočnosť, že táto organizácia je americkou korporáciou a preto je tu aj vysoko pravdepodobná existencia etického manažmentu. Prínos vidíme v možnosti čerpania inšpirácie, resp. benchmarkingu v istom zmysle.

Spoločnosť U. S. Steel Košice, s.r.o. (ďalej „USSK“ alebo „Spoločnosť“) pôsobí na slovenskom trhu pod americkým vedením od roku 2000. Počas trinástich rokov existencie tohto partnerstva tu bola vytvorená rozsiahla etická reforma a vybudovaný program, ktorý zahŕňa také prvky, že je možné hovoriť o vybudovaní etického manažmentu.

Právne oddelenie USSK okrem právnych služieb poskytovaných vedeniu, pracuje aj ako tzv. servis zamestnancom a zároveň participuje na tvorbe všetkých dokumentov v oblasti etiky i na kontrole ich dodržiavania.

Hierarchia právneho oddelenia v skúmanej oblasti pozostáva z Generálneho právneho zástupcu stojaceho na vrchole právneho oddelenia, Generálneho manažéra sekcie pracovnoprávných vzťahov, a v rámci tejto sekcie ďalej skupina piatich právnikov, zaoberajúcich sa okrem bežnej agendy v oblasti pracovného práva, tiež prípadmi porušenia pracovnej disciplíny, konfliktu záujmov a prípravou dokumentácie potrebnej k ďalšiemu riešeniu zistených a opodstatnených prípadov.

Dokumenty upravujúce oblasť etického manažmentu je možné rozdeliť do niekoľkých skupín.

*Pracovný poriadok USSK*, ktorý je vypracovaný v súlade so Zákonníkom práce SR (Zákon č. 311/2001 Z.z. v znení neskorších predpisov) už vo svojich úvodných ustanoveniach upriamuje pozornosť na zásady slušnosti, korektnosti a dobré mravy pri výkone práv a povinností vyplývajúcich z pracovnoprávných vzťahov v záujme zlepšovania a rozvoja pozitívnej pracovnej klímy a medziľudských vzťahov na pracovisku (Pracovný poriadok USSK, 2011, s. 4).

Základom etickej kultúry spoločnosti USSK je však *Kódex etického správania*, ktorý bol vypracovaný na základe dlhoročnej existencie Korporátneho Kódexu, právnym oddelením v materskej spoločnosti. Na Slovensku bol po inováciach tento prevzatý a prispôbený podmienkam dcérskej spoločnosti.

Kódex obsahuje úvodné ustanovenia, ktoré napomáhajú k celkovému pochopeniu a významu kódexu, upozorňuje na základnú premisu kódexu v zmysle sloganu „Robme veci správne“ a jeho konkretizovanie, aj so spôsobmi nahlásenia v zmysle podozrenia z nelegálneho alebo neetickeho správania. Kódex ďalej rozvádza sedem základných princípov USSK týkajúcich sa etického správania, ako aj dodržiavania platných právnych i interných predpisov (Kódex etického správania U.S. STEEL Košice, s.r.o.).

Kódex je zaujímavý tým, že neobsahuje len taxatívne vymenovanie princípov, ale pri každom z nich uvádza niekoľko hypotetických príkladov ich praktického využitia vo forme otázok a odpovedí.

Uvedené dva dokumenty (Poriadok a Kódex) je povinný každý zamestnanec pri nástupe do zamestnania prečítať a podpísať. Vyjadruje tak súhlas s uvedenými hodnotami, pričom tento je súčasťou zamestnancovej dokumentácie. Zároveň v Spoločnosti prebieha každý rok povinná *recertifikácia*, tzn. opätovné ozrejenie si princípov Spoločnosti, vykonávaná každým zamestnancom.

Ďalším nástrojom sú dokumenty, nazývané *Princípy (Policy)*, ktorých je vydaných tohto času pätnásť. Príkladom možno uviesť uplatňovaný Princíp č. 7 - Konflikt záujmov (Princípy USSK č. 07/2008). Konflikt záujmov je termín pomerne často pertraktovaný aj vo verejnom sektore a možno sa s ním stretnúť na všetkých úrovniach verejnej správy.

USSK venuje tejto problematike takisto zvýšenú pozornosť, pričom tento dokument je založený na dohode zamestnanca a zamestnávateľa, v rámci ktorej je ponechaný priestor zamestnancom, aby potenciálne alebo reálne konflikty oznamovali. Účelom má byť ochrana zamestnanca a v prípade preukázateľného konfliktu následné prispôbenie pracovného pomeru bez nutnosti jeho ukončenia.

Zamestnanec má možnosť podať *Oznámenie a žiadosť o prehodnotenie potenciálneho konfliktu záujmov* adresované Komisii pre posudzovanie konfliktu záujmov. Táto je zložená z Generálneho právneho zástupcu USSK, viceprezidenta pre ľudské zdroje USSK a z viceprezidenta pre financovanie USSK (Princípy USSK č. 07/2008).

Ďalším typom dokumentov vydávaných v rámci uplatňovania etického manažmentu sú *Odporúčania (Compliance types)*, ktoré vypracováva *compliance manažér*. Sú to dokumenty vydávané približne 1x mesačne, a slúžia ako návody pre zamestnancov, ako sa majú v určitej konkrétnej situácii správať. Tieto návody majú priame prepojenie s etikou v kontexte dobrých mravov, ale aj s etikou a spôsobmi nakladania s majetkom spoločnosti i etikou a samotným podnikaním.

Ďalším z nástrojov uplatňovaných v rámci etickej infraštruktúry USSK je zriadenie *Etickej linky U. S. Steel*. Linka je zriadená za účelom možnosti aj anonymného nahlásovania prípadov podozrení na nelegálne a neetické správanie (Kódex etického správania, 2012, s. 9). Linka je k dispozícii nepretržite 7 dní v týždni 24 hodín denne. Okrem telefonického, je možný tiež nepretržitý internetový a intranetový prístup k etickej linke. Mechanizmus fungovania je nastavený ako nahrávka automatickým systémom v rámci každého štátu, kde Spoločnosť pôsobí. Následne sa v závislosti od hlásenej situácie určí konkrétny odbor, ktorý na domácej pôde prípad prešetrí.

V tejto súvislosti sa tiež 1x mesačne uskutočňuje tzv. *Konferenčný hovor (Conference call)*. V rámci neho odznie report príslušnej krajiny, čo bolo z nahlásených prípadov z etickej linky zistené a čo sa navrhuje v danej veci urobiť. Ak sa situácia už riešila, musí v rámci hovoru odznieť akým spôsobom, či sa v danom prípade odporúča prípad uzavrieť a až následne sa uzatvára.

Medzi dôležité zložky etického manažmentu patria tiež tréningové programy, či motivovanie zamestnancov v zmysle pozitívneho vedenia.

USSK v rámci vyššie uvedenej povinnej recertifikácie zamestnancov minulého roku po prvý krát predstavila *e-learningové prezentácie*. Týmto spôsobom sa vrcholový manažment (prezidenti a viceprezidenti) snažil priblížiť zamestnancom v oblasti etiky, poukázaním na konkrétne prípady a návody na ich riešenie.

Stretnutia vrcholového manažmentu so zamestnancami sa 1x ročne konajú aj v rámci tzv. *Meetings*. Okrem všeobecných informácií o spoločnosti je tu venovaný priestor tiež pre pripomenutie a zdôraznenie všetkých etických princípov USSK, rovnako ako aj existujúcich prostriedkov dostupných k naplneniu vízií, ktoré spoločnosť v rámci budovania etického prostredia využíva (spracované na základe rozhovoru s generálnou asistentkou sekcie pracovnoprávných vzťahov USSK, 13.08.2013).

### 4.2 Vybraná organizácia verejného sektora Sociálna poisťovňa

Pri zvažovaní organizácie verejného sektora, pri ktorej by bolo možné vykresliť spôsob uplatňovania etického manažmentu v praxi, sme narazili na problém samotného výberu. Na Slovensku, hoci sa o uplatňovaní etiky v administratívne hovorí, nie je možné nájsť takmer žiadnu verejnú organizáciu, ktorá by mohla ísť v tomto smere príkladom.

Jednou z výnimiek je Sociálna poisťovňa u ktorej sme objavili verejne prístupný Etický kódex, a preto sme sa zamerali na zistenie, či existujú v rámci organizácie aj iné komponenty etickej infraštruktúry.

Všetky uvedené informácie nám poskytol komunikačný odbor Sociálnej poisťovne, odpovede na zadané otázky preto uvedieme v nezmenenej podobe.

Čo sa týka Etického kódexu Sociálnej poisťovne zaujímalo nás, akým spôsobom došlo k vypracovaniu etického kódexu a akým oddelením, resp. tímom ľudí bol vytvorený.

*„Etický kódex Sociálnej poisťovne bol prijatý v roku 2005 ako nástroj na podporu uplatňovania strategických zámerov SP. Podnetom bola strategická zmena smerovania Sociálnej poisťovne od vykonávateľa zákona smerom k odberateľovi činnosti SP, t.j. k občanovi – klientovi. Víziou Sociálnej poisťovne je byť inštitúciou s orientáciou na občana – klienta. Spracovateľom Etického kódexu bol organizačný útvar, ktorému patria do agendy ľudské zdroje.*

*Etický kódex SP prešiel pripomienkovým konaním a boli v ňom zohľadnené pripomienky všetkých organizačných útvarov ústredia a zamestnancov pobočiek.“*

Ďalej sme sa zaujímali o spôsob uplatňovania Etického kódexu, a o mechanizmus oboznamovania sa zamestnancov s kódexom. Tiež sme sa pýtali, aký súbor opatrení je

k dispozícii v prípade porušenia kódexu zo strany zamestnancov, vrátane vyvodenia dôsledkov, či zodpovednosti zamestnancov.

*„Etický kódex a jeho ustanovenia sú predmetom vstupnej adaptačnej prípravy novoprijatých zamestnancov. Každý zamestnanec podpisom prezenčnej listiny potvrdzuje svoju účasť na predmetnom školení. Etický kódex SP je zverejnený vo verejných priečinkoch na intranetovej stránke SP a je prístupný všetkým zamestnancom.*

*Na základe podania podnetu na porušenie etického kódexu adresovaného na riaditeľa odboru ľudských zdrojov predmetné podanie je prešetrené zamestnancami, do kompetencie ktorých etický kódex patrí, resp. je prešetrený etickou komisiou (ktorá je menovaná ako dočasný poradný orgán GR) a v prípade zistenia porušenia vyvodí sa zodpovednosti, ktoré môžu mať aj pracovnoprávny charakter v závislosti na závažnosti porušenia.“*

Z oblasti prvkov etického manažmentu sme zisťovali, či v Sociálnej poisťovni existuje mechanizmus, na základe ktorého možno hovoriť o budovaní etického manažmentu.

*„Etický manažment predstavuje etická komisia ako dočasný poradný orgán GR na účely riešenia konkrétneho podania, rovnako je spracovaný súbor štandardov pre zamestnancov SP, ktorý je súčasťou základných dokumentov SP, a je povinnosťou všetkých vedúcich zamestnancov dbať na jeho dodržiavanie.“*

V rámci budovania etickej klímy v organizácii sme sa ďalej zamerali na zistenie existencie stratégií, podporujúcich etické prostredie ( tréningové programy, etická linka, whistle-blowing a pod.)

*„V rámci ročných plánov vzdelávania zamestnancov SP sa uplatňujú školenia, tréningy a semináre, obsahom ktorých je etický kódex a štandardy etického správania sa zamestnancov SP.“*

V závere otázok nás zaujímala efektívnosť uplatňovania týchto nástrojov. Zaujímali nás zaznamenané údaje v zmysle štatistík, najmä vplyvu etiky na výkonnosť, resp. produktivitu úradníka.

*„Organizačný útvar, do pôsobnosti ktorého patrí EK, vedie evidenciu podaní na porušenie EK a spôsob ich riešenia. Na web stránke SP existuje pre klientov možnosť podávania spätnej väzby na dodržiavanie, resp. porušovanie etických zásad zo strany Sociálnej poisťovne formou pripomienok a sťažností.*

*Na intranetovej stránke je pozitívna zóna, kde zaznamenávame pozitívne ohlasy na zmeny v prístupe inštitúcie a zamestancov ku klientom. Individuálne ústredie a jednotlivé pobočky Sociálnej poisťovne vykonávajú prieskum spokojnosti klientov so službami SP, prieskumy sa vyhodnocujú a v rámci možností sa SP snaží odchýlky odstraňovať či už formou školení zamestnancov, úpravou procesov, budovaním klientských centier a pod.“*

Na doplnenie ešte uvedieme, že uvedený Etický kódex Sociálnej poisťovne je po zapracovaných zmenách účinný od apríla 2012. Obsahuje desať článkov. Okrem úvodných ustanovení tieto zahŕňajú uznávané hodnoty Sociálnej poisťovne, jednotlivé vzťahy Sociálnej poisťovne smerom k zamestnancom i navonok a tiež uznávané korektné vzťahy zamestnancov smerom k zamestávateľovi i navonok.

Rovnako spomínaný dotazník spokojnosti určený klientom prostredníctvom webovej stránky SP je zameraný na celkovú spokojnosť zákazníka pri vybavovaní jeho záležitosti na konkrétnej pobočke i jeho návrhy na zlepšenie činnosti Sociálnej poisťovne.

## 5 ZÁVER

Porovnanie verejného a súkromného sektora sa zvykne niekedy označovať ako kontradiktívne z hľadiska rozdielnych záujmov, ktoré oba sektory sledujú. Je však potrebné uvedomiť si, že cieľom príspevku nebolo porovnanie štandardného stavu etiky v organizáciách, a ich prípadná konfrontácia.

Vzhľadom na nedostatky v oblasti etiky naprieč celou verejnou správou na Slovensku, je hľadanie pozitívnych vzorov a neustále upriamovanie pozornosti na túto oblasť prioritou, pričom inšpiráciu je možné čerpať z rôznych zdrojov. Zdôrazňovanie dôležitosti etiky je jedným z krokov, ako aktuálny stav zmeniť, resp. zamerať pozornosť na nutnosť etickej reformy.

To, čo potrebujeme zistiť je, akým spôsobom je možné zaviesť etické štandardy do života verejných organizácií, akým spôsobom budovať etickú infraštruktúru, akými prostriedkami môže etický manažment naplniť jej obsah, a ako budovať dôveru spoločnosti vo verejné úrady.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] AMUNDSEN, I. – ANDRADE, V.P. Public Sector Ethics. Chr. Michelsen Institute. Norway. 2009. p. 13 Dostupné na: <http://www.cmi.no/publications/file/3290-introduction-to-public-sector-ethics.pdf>
- [2] ERAKOVICH, R. - WYMAN, S. - BRUCE, R.: Preliminary Results: A Study of the Relationship of Ethical Work Climate and Organizational Culture In Public Organizations. Paper prepared for presentation at the American Society for Public Administration National Conference, Phoenix, Arizona – March 23-26, 2002. p. 13 Dostupné na:

[http://www.aspaonline.org/ethicscommunity/documents/Ethical%20Climate%20P  
aper%20Prelim%20Findings.pdf](http://www.aspaonline.org/ethicscommunity/documents/Ethical%20Climate%20P<br/>aper%20Prelim%20Findings.pdf)

- [3] GILMAN, S. – HARNED, P. – NAVRAN, F. – BROWN, J. Ten Things You Can Do To Avoid Being The Next Enron. Ethics Resource Center. May 29, 2009. Dostupné na: <http://www.ethics.org/resource/ten-things-you-can-do-avoid-being-next-enron>
- [4] KÓDEX ETICKÉHO SPRÁVANIA. U.S. STEEL KOŠICE. Vydanie č. 4. Košice. 2012
- [5] MENZEL, D.C. Ethics Management in Public Organizations. What, Why, and How? IN: COOPER, T. Handbook of Administrative Ethics. Second Edition. Dekker, Inc. New York. 2001. ISBN 0-8247-0405-3. pp. 355-366
- [6] MAESSCHALCK, J. Approaches to Ethics Management in the Public Sector. A Proposed Extension of the Compliance-Integrity Continuum. Public Integrity. Winter 2004-5. Vol. 7.No.1. pp.21-41. ASPA. 2004. ISBN 1099-9922/2004 Dostupné na: <http://www.johnsoninstitute-gspia.org/LinkClick.aspx?fileticket=bhPo6diSAVE=>
- [7] ONDROVÁ, D. Ethical Decision Models and Public-Service Ethics. IN: Aktuálne problémy a výzvy verejnej správy. Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie. 21.11.2012. Košice. ISBN 978-80-8129-021-3. s. 25
- [8] SIČÁKOVÁ, E. – SLIMÁKOVÁ, Ľ. Etika, Etická Infraštruktúra Ako Prevencia Korupcie. CPHR. Transparency International Slovensko. Bratislava. 2001. ISBN: 80- 89041-12-4. s. 9 Dostupné na: [http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/030805\\_etika.pdf](http://www.transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/030805_etika.pdf)
- [9] PRACOVNÝ PORIADOK. U.S. STEEL. KOŠICE. Vydanie č. 3. Košice. 2011
- [10] PRINCÍPY USSK Č. 07/2008
- [11] TREASURY BOARD OF CANADA SECRETARIAT. The Ethics Infrastructure In The Public Administration. The Experience of Several Countries. Office of Public Values and Ethics. Canada. 2002. pp. 1-28. Dostupné na : [http://www.toronto.ca/inquiry/inquiry\\_site/cd/gg/add\\_pdf/77/Conflict\\_of\\_Interest/Electronic\\_Documents/Other/Ethics\\_Infrastructure\\_other\\_countries.PDF](http://www.toronto.ca/inquiry/inquiry_site/cd/gg/add_pdf/77/Conflict_of_Interest/Electronic_Documents/Other/Ethics_Infrastructure_other_countries.PDF)
- [12] ČERNÁ, O. Etický manažment v praxi. U. S. Steel Košice, s.r.o. Osobný rozhovor. [2013-08-13]
- [13] VIŠVÁDER, P. peter.visvader@socpoist.sk. 2013-08-27. Sociálna poisťovňa a etika. [E mail adresátovi Andrei Saksunovej a.saks@yahoo.com].
- [14] [www.socpoist.sk](http://www.socpoist.sk)
- [15] [www.usske.sk](http://www.usske.sk)

PhDr. Andrea SAKSUNOVÁ

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy

[asaksunova@gmail.com](mailto:asaksunova@gmail.com)

## LIMITY ROZVOJOVEJ POLITIKY MALÝCH OBCÍ NA SLOVENSKU

Jana KNEŽOVÁ

### Abstract

*Settlement structure in Slovakia is very fragment with a high number of small municipalities in rural area. By process of decentralization all municipalities have got (regardless of their size) a lot of competencies to provide complex development of settlement and to ensure the needs of citizens. Limited sources, poor location, lack of human and social capital, low quality of governance, lack of vision and systematic approach are some of factors they have influence to slow process of sustainable development almost stagnation. Moreover at present the municipalities have to deal with new environmental, social and economic challenges. The paper is focus on identification of problems of small municipalities for preserving its essential functions as viable settlements and keeping their long-term competitiveness in the future. Responsible communal policy is thus forced to find new ways to ensure the development, which are mainly based on the use of endogenous resources (e.g. community based development, local economic development etc.) and systematic approaches in the context of good governance principles.*

**Keywords:** *small municipalities, rural settlements, local level, sustainable development, good governance*

### 1 ÚVOD

Problematika postavenia malých obcí v súčasnom modeli miestnej samosprávy na Slovensku je v ostatnom období témou mnohých odborných analýz a diskusií s cieľom objektivizovať ich postavenie z hľadiska ekonomického, legislatívneho, sociologického i politického. V kontexte cieľov reformy verejnej správy v SR, ktorá sa prostredníctvom decentralizačných procesov snažila o obnovenie a posilnenie samosprávy v zmysle princípov miestnej demokracie je legitímne klásť si otázku, nakoľko sú dnes malé obce schopné pri výkone samosprávy realizovať všestranný rozvoj tak, ako je to nakoniec uvedené aj v zákone o obecnom zriadení<sup>1</sup>. Ak vezmeme

---

<sup>1</sup> §1, ods.2 zák. SNR č. 369/1990Zb. o o obecnom zriadení v znení neskorších zmien a doplnkov, kde je uvedené, že „základnou úlohou obce pri výkone samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov“.

do úvahy aj faktor lokalizácie, malé obce v periférnych oblastiach najmä na severovýchode a juhu stredného Slovenska predstavujú osobitný objekt uvažovania. Mnohé štúdie poukazujú na nevyhnutnosť komunálnej reformy v zmysle konsolidácie sídelnej štruktúry, avšak je dôležité podotknúť, že aj v prípade tohto možného riešenia je potrebné mať reálne očakávania. Kvalita správy územia má výrazný vplyv na možnosti jeho rozvoja, avšak v spojitosti s ďalšími faktormi (napr. ekonomický, infraštruktúrny potenciál a pod.) je k tejto problematike dôležité pristupovať z viacerých aspektov. V príspevku je na malé obce sústredená pozornosť z pohľadu funkcií, ktoré by mali ako sídelné jednotky plniť v zmysle ich životaschopnosti a dlhodobej udržateľnosti do budúcnosti a aké limity je v tejto súvislosti nevyhnutné zohľadňovať.

## **2 VEĽKOSŤ OBCE A JEJ LOKALIZÁCIA AKO DETERMINANTY ROZVOJA**

Malú obec vymedzuje väčšina autorov cez počet obyvateľov a názory sa pohybujú v rozmedzí od 500 do max. 1000 obyvateľov. Ak vezmeme do úvahy skutočnosť, že takmer 70% obcí na Slovensku sa nachádza práve v kategórii do 1000 obyvateľov (Žárska, 2006, Sloboda, 2004, Nižňanský, a kol. 2009), predstavuje táto skupina svojou početnosťou veľmi zaujímavý a dôležitý predmet skúmania. Dôležitú diferenciaciu vo vnútri tohto súboru je však potrebné vnímať z hľadiska lokalizácie malej obce. Aj keď spravidla platí, že daná kategória obcí je spätá s vidieckym prostredím, je viac ako zrejmé, že obce v blízkosti miest či väčších obcí (jadro územia) profitujú z tohto umiestnenia a to najmä z pohľadu ich funkcií ako sídel, ktoré bezprostredne zabezpečujú istú kvalitu života svojim obyvateľom. Uplatňujúc rozlíšenie ekonomicko-sociálneho priestoru na jadro a perifériu, Musil, J.- Müller, J. (2008) používajú pre marginalizované územia, ktoré sa hospodársky nerozvíjajú, strácajú obyvateľstvo, demograficky starnú, majú nižšiu socio-ekonomickú úroveň a horšiu sociálnu i technickú infraštruktúru než ostatné časti územia, horší bytový fond a objavujú sa v nich špecifické problémy súvisiace so sociálnou exklúziou pojem „vnútorná periféria“. Tak ako aj periférnosť je nevyhnutné vnímať podľa vyššie uvedených autorov v širšom kontexte (nielen ako územia na hranici administratívnych jednotiek) ako územie, ktorého obyvateľa nemôžu participovať na obvyklých aktivitách, ku ktorým by ich občianstvo oprávňovalo a na aké aspirujú, tak aj pojem rozvoj by mal byť vymedzený komplexnejšie (z hľadiska rôznych kvalitatívnych dimenzií) a zároveň čo najkonkrétnejšie (z hľadiska očakávaní a možného merania). Súčasný trendy týkajúce sa regionálneho a lokálneho rozvoja sú založené najmä na endogénnych pluralitných teóriách, ktoré kladú dôraz na iniciatívny prístup v oblasti využívania a zhodnocovania miestnych zdrojov. V spojitosti s princípom samosprávy je zrejmé, že hlavným aktérom rozvoja v malých obciach by mala byť lokálna vláda a aktívna miestna komunita. Práve koncentrácia obyvateľstva a jeho socio-ekonomických aktivít na istom mieste je tým rozhodujúcim predpokladom pre existenciu a prípadné zmeny v sídelných jednotkách priestorovej štruktúry krajiny.



Vnímať obec ako sídlo (príp. obec môže pozostávať aj z viacerých sídel - napr. priestorovo oddelené časti obce) znamená uvedomiť si jeho nevyhnutné charakteristiky, ktoré plní z hľadiska jeho funkčnosti v systéme osídlenia. Sídlo ako také je teritoriálne ucelený a kompaktný areál koncentrácie obyvateľstva so všetkými nevyhnutnými podmienkami a zariadeniami pre život, prácu a odpočinok ľudí. (Hilbert, 2002, Buček et.al. 1986). Medzi základné atribúty každého sídla patrí jeho funkčnosť, estetická stránka, ekologický aspekt ako aj stránka ekonomická. (Belajová – Balážová, 2004) K základným funkciám sídel patria funkcia *bývania*, funkcia *hospodárska*, *sociálna*, *správna*, *rekreačná*, *kultúrna*, *vzdelávacia* a pod. Sídla naplňajú uvedené funkcie rozdielnou mierou a v rozdielnej kombinácii, avšak za základné funkcie sa tradične považuje funkcia bývania a funkcia ekonomická. V tomto kontexte je v ďalšom texte pozornosť zameraná na limity rozvojovej politiky malých obcí ako sídel v súčasných podmienkach.

### 3 FUNKCIE MALÝCH OBCÍ AKO SÍDELNÝCH JEDNOTIEK

Napriek tomu, že funkcia bývania je v mnohom označovaná za základnú, vo svojej podstate je skôr dôsledkom naplňania iných ďalších funkcií, a to buď ekonomickej-hospodárskej, príp. rekreačnej a pod. Mnohé malé obce by si dnes nutne potrebovali redefinovať svoju stratégiu z hľadiska znovunájdenia či zdefinovania novej identity a to bez ohľadu na to, či pôjde o monofunkčne<sup>2</sup> či polyfunkčne nastavenú prípadnú rozvojovú politiku. Mnohé obce, ktoré ešte pred nejakým časom aj kvôli centrálne riadenej správe zastávali ako sídla rozmanité pozície sa dnes profilujú už iba ako agroturistické rekreačné centrá a pod.

#### 3.1 Strata ekonomickej funkcie

Analyzovať možnosti naplňania ekonomickej funkcie v malých periférnych obciach na severovýchode a juhu stredného Slovenska, znamená pozrieť sa na prevládajúce hospodárske činnosti, ktoré formovali charakter tohto územia v minulosti. Pôvodná orientácia miestnej produkcie na poľnohospodársku výrobu, lesníctvo a pod. za posledné obdobie prudko upadla a prípadné oživenie agrárnej zložky či naštartovanie rozvoja tejto oblasti v iných sektoroch si bude do budúca vyžadovať omnoho intenzívnejší prístup. Vidiecke sídla strácajú svoju hospodársku funkciu a tým sa znižuje ich konkurencieschopnosť ako aj relatívna ekonomická sebestačnosť. Túto skutočnosť zároveň deklarujú rôzne štatistiky týkajúce sa hlavných ekonomických indikátorov. Málo rozvinuté regióny, v ktorých sa tieto obce v drvivej väčšine prípadov nachádzajú vykazujú dlhodobo vysokú úroveň nezamestnanosti, odkázanosti obyvateľstva na štátne sociálne dávky a pod. Mnohí autori (napr. Ďžambazovič, 2007, Želinský, 2010 a ďalší) dnes vo svojich štúdiách poukazujú na veľmi vážny stav, kedy je obyvateľstvo v týchto sídlach priamo ohrozené chudobou. Tejto nepriaznivej situácii neprospeje ani fakt, že úroveň technickej infraštruktúry patrí k najhoršej v štáte a tým neumožňuje dopĺňať si ekonomickú funkciu v relatívne primeranej vzdialenosti vo viac

---

<sup>2</sup> Monofunkčnosť je potrebné vnímať skôr v zmysle dominujúcej funkcie, nakoľko všetky sídla aspoň čiastočne participujú na udržiavaní . príp. rozvoji viacerých oblastí.

rozvinutých sídlach. Problematická každodenná mobilita za prácou (niekedy aj na malé vzdialenosti) sa tak stáva bariérou zotrvania kvalifikovanej pracovnej sily v malých obciach aj napriek možnej prípadnej ponuke iných výhod v oblasti kvalitnejšieho životného prostredia, lacnejšieho bývania a pod.

V súvislosti s oživením economickej funkcie malých obcí v kontexte zlyháváním globalizačných mechanizmov sa do popredia čoraz viac dostávajú teórie týkajúce lokálneho ekonomického rozvoja (Local Economic Development), ktoré vyzdvihujú aktívny mobilizačný prístup smerom k zhodnocovaniu miestnych zdrojov. Uvedomenie si faktu, že získaním samosprávnych kompetencií sa obce dostali do pozície aktérov aj ekonomického rozvoja by sa záujem lokálnych autorít mal sústrediť na maximálne možné využitie podmienok sídla pre oživenie či naštartovanie hospodárskych činností. Je otáznne, či v súčasných podmienkach by tomu nemali aktívnejšie napomôcť komplementárne aj vyššie úrovne verejnej politiky, na druhej strane bez iniciačného prístupu miestnej komunity (Community Based Development) nie je možné o takomto riešení ani len uvažovať. Upadajúci a čoraz menej konkurencieschopný poľnohospodársky charakter malých obcí v kombinácii so zlou technickou, dopravnou i ekonomickou infraštruktúrou znemožňuje rozvojové možnosti v ekonomických aktivitách a pre mnohé obce sa stáva základným limitujúcim faktorom ich prežitia.

### **3.2 Zmeny v oblasti sociálnej funkcie**

Najmä v súvislosti s poklesom miestnych ekonomických aktivít, ubúdaním pracovných príležitostí a nedostatočnej infraštruktúry dochádza k migrácii obyvateľstva do miest a vo vidieckych sídlach sa tým dramaticky mení socio-demografická infraštruktúra. V znižujúcom počte obyvateľstva sa zároveň zvyšuje podiel staršieho obyvateľstva a mnohé obce doslova vymierajú. Zhoršujúca sa kvalita ľudského kapitálu z pohľadu ekonomicky aktívneho obyvateľstva kladie zároveň vyššie nároky na sociálne služby, ktoré prešli za posledné obdobie v súvislosti s decentralizačnými procesmi zásadnými zmenami a predstavujú pre miestnu a regionálnu samosprávu jednu z najproblematickejších oblastí do budúcnosti (nielen z pohľadu finančného zabezpečenia, ale aj z hľadiska zabezpečenia štandardu kvality). Prirodzeným dôsledkom úbytku mladšieho obyvateľstva sa tak v rámci sociálnej oblasti oslabuje v sídlach funkcia vzdelávacia či kultúrna na úkor zabezpečenia nevyhnutných služieb v sociálnej starostlivosti. Tento trend má negatívny dopad aj na možnosť formovania sociálneho kapitálu a stratu lokálnej identity.

Okrem tohto množstva rastúcich problémov nemožno opomenúť aj fakt, že malé obce na vnútornej periférii sú súčasťou prihraničných regiónov, ktoré môžu byť z tohto dôvodu vystavené rizikám etnického napätia a pod.

### **3.3 Správna funkcia v kontexte komunálnej reformy**

Vyššie načrtnutá znižujúca sa úroveň ľudského a sociálneho kapitálu je významným faktorom aj pre kvalitu správy územia (vrátane rozvojovej politiky). Otázna je profesionalita výkonu samosprávy, nakoľko v poslednom období sa je možno stretnúť s nedostatkom vhodných kandidátov či neochotou tieto pozície zastávať, nakoľko

rôznorodosť úloh v rámci širokého portfólia zverených kompetencií si vyžaduje vysokú úroveň odborných znalostí. Nedostatky v tejto oblasti prejavujúce sa v absencii miestneho líderstva sa v praxi riešia prostredníctvom medziobecnej spolupráce, avšak je otázne, nakoľko je to skôr stav núdze ako zabezpečiť základné úlohy najmä v oblasti prenesených kompetencií ako reálny záujem o synergický rozvoj územia. Existujúca spolupráca malých obcí je istotne pozitívnym prvkom na lokálnej úrovni, avšak nemala by zneužívaná ako argument na analýzu reálnych možností rozvoja do budúcnosti.

Okrem problémov s kvalitou správy malých sídel je pre malé obce typická aj nízka finančná kapacita, kedy sa vynakladajú vysoké náklady na prevádzku v porovnaní s prostriedkami na rozvoj. Finančná kríza ešte viac preukázala závislosť funkčnosti obecnej samosprávy na vyšších úrovniach verejnej politiky. Nie náhodou sa v poslednom období objavujú aj v našich podmienkach analýzy zaoberajúce sa optimálnou veľkosťou sídla (napr. Šebová (2011) potvrdila koreláciu medzi veľkosťou sídla a vybranými finančnými ukazovateľmi, Černenko, T. (2011) skúmal ako je efektívnosť výkonu správy závislá od veľkostnej štruktúry miestnej samosprávy, pričom konštatuje, že najvyššiu priemernú efektívnosť 81,70 % dosahujú obce veľkostnej kategórie 20 001 – 50 000 obyvateľov a pod.)

Riešenie mnohých problémov súvisiacich s nízkou kvalitou správy územia a slabou finančnou kapacitou malých periférnych obcí by mohla priniesť už v mnohých ohľadoch diskutovaná, no stále do úzadia odkladaná komunálna reforma v zmysle municipalizácie (združovania či prípadného zlučovania obcí). Bez ohľadu na jej konkrétnu podobu sa možno prikloniť k názorom podporujúcim jej realizáciu, nakoľko zlepšenie kvality spravovania (v zmysle koncepcie Good Governance) by z dlhodobejšieho hľadiska mohlo postupne prinášať riešenia na kardinálny problém malých obcí ako sídel – a to obnovenie ich hospodárskej funkcie, na ktorú sú následne naviazané aj tie ostatné.

#### 4 ZÁVER

Problematika rozvoja malých obcí v periférnych oblastiach prevyšuje svojou podstatou lokálny či regionálny záujem. Je evidentné, že súčasný stav vedie k stagnácii a k ich postupnému zániku a je zrejmé, že aj prípadné zmeny, ktoré by viedli k možnej záchrane si budú vyžadovať dlhší čas. Obec ako sídlo (bez ohľadu na jej veľkosť) má svoje opodstatnenie vtedy, ak v nej obyvateľstvo nájde rôznu kombináciu možností na bezpečné bývanie, dôstojné prežitie v zmysle zabezpečenia si príjmu, vhodné prostredie na oddych a regeneráciu ako aj istú ponuku verejných služieb zvyšujúcu kvalitu života. V príspevku boli analyzované najzávažnejšie problémy malých obcí, ktoré navyše svojím vzájomným prepojením spôsobujú akýsi bludný kruh, z ktorého nájsť východisko by bolo možné len cez dôkladný systémový prístup (vrátane realizácie komunálnej reformy). Limity rozvojovej politiky nekončia na hraniciach ich katastrov. Ignorovanie faktu, že problém udržania či rozvoja malých obcí existuje nezávisle, že sám od seba zmizne. Aj keď, aj to je možno politicky cielene zvolená stratégia...

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BELAJOVÁ, A. – BALÁŽOVÁ, E. *Ekonomika a manažment územnej samosprávy*. Nitra: SPU, 2004.
- [2] BUČEK, J. et. al. *Priestorové vzťahy v národnom hospodárstve*. Bratislava: Pravda, 1986.
- [3] ČERNENKO, T. 2011. *Analýza efektívnosti výdavkov systému miestnej samosprávy na všeobecné verejné služby*. In: Aktuálne koncepty ekonomiky a riadenia samospráv. Košice: EF TU, 2012, ISBN 978-80-553-1264-4 s.26-74.
- [4] DŽAMBAZOVIČ, R. *Priestorové aspekty chudoby a sociálneho vylúčenia*. In: Sociológia. 39, 2007. č. 5., s. 432-458
- [5] HILBERT, H. *Krajinná ekológia*. Banská Štiavnica: Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2002.
- [6] MUSIL, J.- MÜLLER, J. *Vnitřní periferie v České republice jako mechanismus sociální exkluze*. In: Sociologický časopis/Czech Sociological Review, 2008, Vol. 44, No. 2: 321–348
- [7] NIŽŇANSKÝ, V. a kol. *Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí*. 2009. [cit. 9.7.2013] Dostupné [on line]: [http://www.komunal.eu/subory/Model\\_komun\\_\\_nej\\_reformy\\_na\\_Slovensku.pdf](http://www.komunal.eu/subory/Model_komun__nej_reformy_na_Slovensku.pdf)
- [8] SLOBODA, D. *Charakter sídelnej štruktúry Slovenska ako predpoklad pre komunálnu reformu*. [cit. 11.07.2013. Dostupné [on line]: [http://www.konzervativizmus.sk/upload/prezentacie/Sloboda\\_komreforma.pdf](http://www.konzervativizmus.sk/upload/prezentacie/Sloboda_komreforma.pdf)
- [9] ŠEBOVÁ, M. *Finančné aspekty hospodárenia rôzne veľkých obcí*. In: Aktuálne koncepty ekonomiky a riadenia samospráv. Košice: EF TU, 2012, ISBN 978-80-553-1264-4 s.7-25
- [10] Zákon SNR o obecnom zriadení 369/1990 Zb. v znení neskorších predpisov
- [11] ŽÁRSKA, E. *Bariéry a šance rozvoja malých obcí*. In: *Acta regionalia et environmentalica*. Nitra: SPU. 2006.s. 8-12.
- [12] ŽELINSKÝ, T. *Pohľad na regióny Slovenska cez prizmu chudoby*. In: Sociálny kapitál, ľudský kapitál a chudoba v regiónoch Slovenska. Košice: EF TUKE, 2010. ISBN 978-80-553-0573-8, s. 37-50.

PhDr. Jana KNEŽOVÁ, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy

jana.knezova@upjs.sk

# **PARTICIPÁCIA MLÁDEŽE V MIESTNEJ SAMOSPRÁVE NA SLOVENSKU**

Michal IMROVIČ

## **Abstract**

*Participation is element of democracy, which carries its relevance. Participation means the co-participation of young people in the life of the school, community and society. Participation of young people consider to be an instrument of democracy and its indicator. In this paper we will highlight the current state of youth participation at local level in Slovakia. We will also address current forms of participation of young options. Point out the need to involve young people through participation and the areas of life that are immediately relevant to them.*

**Key words:** *Youth, participation, local self-government*

## **1 ÚVOD**

Žijeme v dobe, kedy problematika mládeže naberá na svojej dôležitosti. V porovnaní s predchádzajúcim politicko-spoločenským prostredím a so zmenou režimu k demokratickému môžeme konštatovať, že sa jej venuje v širšom meradle. Otázka je či dostatočne a správne? Najmä v poslednom období je mládež spájaná vo viacerých oblastiach. Stretávame sa s ňou najmä pri vzniknutých problémoch a snažíme sa nachádzať vhodné riešenia. Je tomu tak aj v súčasnosti, kedy sa hľadajú riešenia ako pomôcť mladým ľuďom pri problematike súvisiacej s vysokou mierou nezamestnanosti mladých ľudí nielen na Slovensku ale aj v celej Európe, problematika neuplatnenia sa na trhu práce. Toto je však len jednou z oblastí, kedy počujeme pojem mladý človek.

## **2 PARTICIPÁCIA MLADÝCH ĽUDÍ A MIESTNA SAMOSPRÁVA**

Demokracia nám prispieva k tomu, aby aj mladý človek, ktorý narodením získal základné práva a slobody, ich mohol aj plnohodnotne využívať. V našom príspevku sa budeme venovať jednému veľmi dôležitému aspektu, ktorý prispieva nielen k tomu, aby sa mladý človek stal plnohodnotným a rešpektujúcim, no zároveň, aby bol lepšie poznaný. Predmetom nášho záujmu bude participácia mládeže.

Participácia je prvkom demokracie, ktorý nesie svoju opodstatnenosť. Participácia znamená spolupodieľanie sa mladých ľudí na živote školy, komunity, obce, mesta kraja či spoločnosti vôbec. Participáciu mladých ľudí považujeme za nástroj demokracie a jej ukazovateľ. V príspevku poukážeme na aktuálny stav participácie mládeže na miestnej úrovni v podmienkach Slovenska. To znamená ako je obec mesto

pripravené na participáciu mládeže. Ale rovnako je dôležité poznať a motivovať mladých ľudí k participácii. Ukázať im, že sú vo svojom meste veľmi dôležitým prvkom. Vo všeobecnosti to teda znamená, že participácia je dôležitou súčasťou každého politického systému a jej aktívne pôsobenie je predpokladom vytvorenia konsolidovanej demokracie v tých krajinách, ktoré prešli transformačným procesom. (Machyniak, 2013)

Vychádzajúc z obsahu Európska charta o participácii mladých ľudí na živote obcí a regiónov, ktorá hovorí, „že mladí ľudia sú občanmi obcí a regiónov, v ktorých žijú, v rovnakej miere ako ktorákoľvek iná veková skupina, a preto musia mať prístup k všetkým formám spolupodieľania sa v spoločnosti“ (Revidovaná Európska charta o participácii mladých ľudí na živote obcí a regiónov, 2003, s.1), prichádzame k záveru, že postavenie mladého človeka treba chápať ako rovnocenného obyvateľa obce voči ostatným. Napriek svojmu veku nemá byť izolovaný od diania na živote obce, práve naopak, má byť jeho neoddeliteľnou súčasťou s reálnym zapojením do života obce.

Na participáciu mládeže je možné nazerať cez model, ktorý rozlišuje rôznu hĺbku zapojenia (spoluúčasti) verejnosti a rôznu mieru možnosti ovplyvniť rozhodovanie. Ide o nasledovne úrovne participácie:

- prístup k informáciám (pasívne informovanie),
- adekvátne zverejňovanie informácií (aktívne informovanie),
- vážne posudzovanie pripomienok (konzultovanie),
- zdieľanie rozhodovacej právomoci (spolurozhodovanie),
- kontrola rozhodovania,
- samotná realizácia rozhodnutí. (Sobihardová, 2005)

Vplyvom participácie mladých dochádza k zefektívneniu rozhodovacích procesov. Umožňuje im aby do rozhodnutia videli, rozumeli mu, aktívne sa na ňom podieľali a kontrolovali ho. Zapojenie sa teda do rozhodovacích procesov vedie ku:

- ku kvalitnejším rozhodnutiam z hľadiska obsahu, pretože do rozhodovania prinášajú vlastný pohľad a expertízu, ktorá môže byť a myslíme si že častokrát aj je iná oproti pohľadu zo strany dospelých,
- k ovplyvňovaniu a zmene rozhodovacích procesov, ktoré sa stávajú vplyvom mladých otvorenejšími, efektívnejšími a demokratickejšími,
- k tomu, aby mladí ľudia v procese rozhodovania sami rástli a rozvíjali sa osobnostne i občiansky. (Kolíková a kol., 2005)

Participácia občanov vychádza priamo zo zákona o obecnom zriadení. Obyvatelia tak majú právo sa zúčastňovať zasadnutí obecných, resp. mestských zastupiteľstiev spoločne s miestnymi poslancami a priamo sa podieľať na práci rôznych komisií, výborov a ďalších orgánov. Obyvatelia majú taktiež právo vysloviť svoj názor na najdôležitejšie otázky týkajúce sa spoločného záujmu obce či mesta v miestnom referende. Asi najdôležitejšou a domnievame sa, že najviac využívané je právo voliť a zúčastňovať sa volieb. (Zákon o obecnom zriadení, 1990)

Zosumarizujme si akým spôsobom sa obyvateľ obce sa zúčastňuje na samospráve obce. Zúčastňuje sa tak, že uplatňuje svoje práva, ktorými sú: právo voliť orgány samosprávy obce a byť zvolený do orgánu samosprávy obce, ďalej má právo hlasovať o dôležitých otázkach života a rozvoja obce prostredníctvom miestneho referenda, má právo zúčastňovať sa na zasadnutiach obecného zastupiteľstva, na verejných zhromaždeniach obyvateľov obce a vyjadrovať na nich svoje názory, má právo používať obvyklým spôsobom obecné zariadenia a ostatný majetok obce, taktiež má právo obracať sa so svojimi podnetmi a sťažnosťami na orgány obce, a má právo požadovať pomoc v čase náhlej núdze. (Škultéty, 2002)

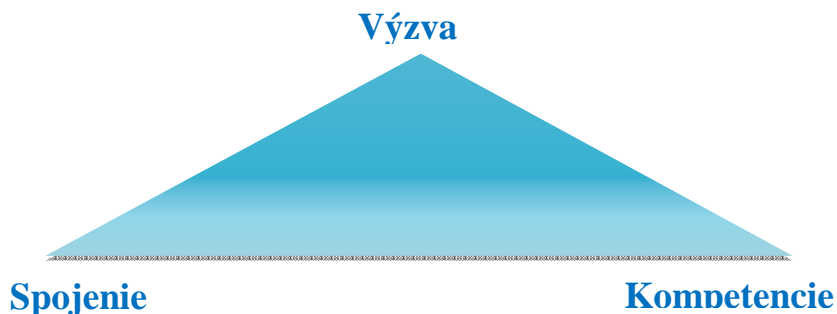
Miestna samospráva t.j. obec, mesto má umožňovať mladým ľuďom participovať na jej výkone, čím dôjde prepojenie mládeže a miestnej samosprávy. Participácia mladých ľudí sa tak realizuje v zmysle lokálnej zastupiteľskej demokracie. Je na každej obci či meste, aby vytvárala vhodné podmienky pre participáciu mladých ľudí v rámci jej mládežníckej politiky, umožňovala im aby sa prijali rozhodnutia, na ktorých spolupracovali spoločne s mladými, ukázala im potrebu komunikácie medzi predstaviteľmi obce resp. mesta a mládežou. Pokiaľ budú splnené tieto podmienky v takom prípade bude efektívnosť participácie mladých ľudí na vysokej úrovni, mládežnícka politika bude správne nastavená a prinesie úspech nielen pre mesto, obec, jej obyvateľov, ale na jej základe bude môcť inšpirovať aj ostatných, čo v konečnom dôsledku pozdvihne úroveň spoločnosti ako takej, nevynímajúc národnú, a európsku úroveň.

Výskumy poukazujú na to, že miera účasti u mladých o veci týkajúce sa miestnej obce, je veľmi malá. Mladí ľudia plnia rôzne úlohy, sú členmi rôznych skupín a chýba článok, spojítka, ktorý by zjednocoval všetkých aktérov a vytváral priestor na výmenu informácií, diskusiu a spoločné aktivity. Túto úlohu by mali prevziať miestne a regionálne samosprávy, ktoré vzhľadom k svojim kompetenciám môžu vytvoriť mechanizmy systematickej spolupráce všetkých subjektov, ktoré pracujú s mládežou. (Miháliková a kol., 2008)

Vzhľadom na to, aby bola participácia účinná ako zo strany mladých ľudí tak zo strany autorít samosprávy je potrebné dodržiavať isté podmienky, ktoré sa formulovali ako dôsledok jej nefunkčnosti. Vzniká tak istý model participácie. Prvou z podmienok je výzva. Výzva znamená chuť, záujem participovať byť zapojený do reality, témy, prostredia mladých ľudí. Inak povedané sú zapálení pre niečo a ochotní participovať kvôli tomu. Ďalšou z podmienok sú kompetencie. Mladí ľudia musia mať pocit, že sú schopní niečo zmeniť, že „majú na to“. Znamená to, že mladí ľudia disponujú tými vlastnosťami, zručnosťami a kompetenciami, prostredníctvom ktorých majú šancu dosiahnuť pozitívny výsledok. Výzvy, ktoré sú postavené pred mladých a nezodpovedajú ich schopnostiam, sa prirodzene končia neúspechom. Navyše nedostatok kompetencií môže viesť k pocitu bezmocnosti a frustrácie. Nedostatok výzvy zase vedie k rutinnému správaniu a pocitu zbytočnosti. Je dôležité aby mladí ľudia objavili priestor kde môžu tieto kompetencie získať. A v neposlednom rade pre mladých ľudí je nevyhnutne dôležité, aby cítili potrebu byť spojení a podporovaní zo strany iných ľudí, subjektov, organizácií, inštitúcií a pod. Podpora má tiež prichádzať

zo strany dospelých. Hlavný cieľ spočíva spolupráca s nimi pri riešení akýchkoľvek výziev. (Manual Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life, 2008)

Obrázok č.1: Grafické znázornenie podmienok (modelu) participácie



Zdroj: Jans, M. and De Backer, K. , Youth (work) and social participation. Elements for a practical theory, Flemish Youth Council YeP! 2002, p. 5  
In: Manual Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life

Efektívnosť participácie je založená aj na fungujúcich nástrojoch. Za nástroje mládežníckej politiky v oblasti participácie považujeme: právo na informácie, petičné právo ako aj právo pokojne sa zhromažďovať.

Podstata participácie mladých ľudí na veciach týkajúcich sa ich v rámci svojej obce mesta spočíva v miere uplatňovania miestnej demokracie. Preto participácia ako taká je s ňou prirodzene previazaná. Tým, že mladí ľudia participujú vo svojej obci nielen, že obec dostáva iný ráz, je akási mladšia, ale v konečnom dôsledku dochádza k stotožneniu sa so svojou obcou, čím sa stanú okrem obyvateľov obce či mesta aj jej plnoprávny občania. Okrem toho, že participujú, zároveň sa otvára možnosť kontrolovania prijatých rozhodnutí ako svojich tak aj predstaviteľov samosprávy obce. Kontrola mladých ľudí, tak popri participácii zohráva dôležitú úlohu.

„Predpokladá sa, že záujem o politiku sprevádza aj istá úroveň vedomostí o politických faktoch a udalostiach. Je to nielen dobrý indikátor hĺbky záujmu o politiku, ale aj indikátor predpokladu občianskej a politickej participácie.“ (Macháček, 2008, s. 113).

Sociologický výskum v Európe dlhodobo identifikuje, že sa prejavuje tendencia poklesu občianskej a politickej participácie mládeže. Trendy „depolitizácie“ mládeže, lepšie povedané rozchodu mladých ľudí s formálnymi občianskymi a politickými štruktúrami mládeže sa objavujú viac menej vo všetkých európskych spoločnostiach.



Prvou príčinou tohto trendu je, že participácia v prípade mládeže sa nechápe ako „moc občana“, t.j. ako právo jednotlivca zúčastniť sa verejného rozhodovacieho procesu. Stále ide skôr iba o poskytovanú príležitosť, aby mladí občania boli „pozorovateľmi“ keď sa rozhoduje „o nich bez nich“.

Druhou príčinou neobjektívneho hodnotenia reálnej participácie mládeže je, že v jej štruktúre sa akceptujú skôr tie jej formy, ktoré pokladá spoločnosť za žiaduce, t.j. participácia dobrovoľná, angažovaná, inštitucionálne akceptovaná a podporovaná. Eskalácia extrémizmu ako inštitucionálne nepodporovaná participácia mladých občanov núti nielen mládežníckych politikov, ale aj výskum mládeže uvedomiť si jednostrannosť nášho prístupu a záujmu. (Macháček, 2008, s.175)

Túto myšlienkovú koncepciu potvrdzuje aj správa o mládeži, ktorá indikuje tento problém ako zapájanie mladých ľudí do rozhodovania, avšak dodnes nie je súčasťou politickej kultúry. Ti, čo by mali byť mladým ľuďom v osvojovaní si rozhodovacích právomocí partnermi (napríklad predstavitelia verejnej správy) participácií často nerozumejú, vnímajú ju ako ohrozenie, sprevádzané pocitom, že zapojenie „laikov“ a najmä mladých ľudí znamená stratu moci. (Sobihardová, 2005)

Medzinárodný sociologický výskum mládeže Euyoupart (2004 – 2005) potvrdzuje, že na Slovensku mládež nejaví veľký záujem o spoločensko-politické dianie, vyjadruje skepsu k verejnemu politickému životu, prejavuje nedôveru inštitúciám právneho štátu, má tendenciu podporovať autokratické formy riadenia života v spoločnosti. Záujem o národnú politiku sa spája s rastom vedomostí o fungovaní demokracie. Na Slovensku je rovnaká úroveň vedomostí, či už sa mladí ľudia hlásia k ľavicí či pravici. Vyhranenejšie politické presvedčenie, teda záujem o politiku sa viaže k istým elementárnym znalostiam o demokracii a jej fungovaní. (Macháček, 2010)

Rozvíjanie osobnosti mladých ľudí je dôležité, avšak často sa stretávajú s nevôľou zo strany dospelých a prax to potvrdzuje. „Politici nedoceňujú názory mladých ľudí. Neuvedomujú si, že aktívne občianstvo a politická participácia mladých ľudí sa môže priaznivo prejavovať v obnove hodnôt solidarity v medzigeneračných vzťahoch. Ak sa mladí ľudia v období svojho dospievania nezapájajú do spoločnosti ako plnohodnotní aktéri tak sociálna zmluva medzi generáciami je nerozvinutá a dokonca ohrozená.“ (Macháček, 2009, s.13) Môžeme konštatovať, že je potrebné sa medzi mladými a dospelými naštartovať vzájomný rešpektujúci dialóg.

Vytvoriť podmienky pre zaktivizovanie mladých ľudí na participácii v samospráve nespočívajú v tom, že mládeži poskytneme paletu ponúk na voľno časové aktivity, toto nie je správna cesta participácie. Ide o to, aby mladý človek mohol reálne participovať na skutočných rozhodnutiach samosprávnych orgánoch, o veciach ktoré sa jeho týkajú. Teda treba zmeniť prístup zo strany orgánov samosprávy voči mladým a pýtať sa ich skôr na to, čo by potreboval pre život, ako by danú úlohu riešil on a pod. Inak povedané zapojiť ich do riešenia konkrétnych úloh. Len v tomto duchu môže byť zachovaný cyklus prosperity a udržateľného rozvoja miest obcí, krajov.

Je potrebné zdôrazniť, že participácia mladých ľudí nie je na Slovensku u mladých ľudí prirodzenou súčasťou. Vplýva na to skutočnosť, že participácia nie je súčasťou politickej kultúry.

Vychádzajúc z výskumu Participácie mládeže na živote miest a obcí, ktorý sa uskutočnil v roku 2002, môžeme preukázať isté skutočnosti, ktoré môžu zlepšiť participáciu. Z nášho pohľadu zlepšenie informovanosti by sa naplnilo, ak by došlo k vzájomnej bližšej spolupráci medzi mládežou a predstaviteľmi samosprávy. Zvýšenie informovanosti by sa mali robiť inovatívnymi metódami, využívať masovo-komunikačné prostriedky a internet. Informácie podávané v ich zrozumiteľnom jazyku. Dnes už každá obec mesto prechádza na digitalizovanú internetovú podobu svojej samosprávy. Zároveň je to ale aj o prehľadnosti webovej stránky, najlepšie by bolo keby každá web stránka obsahovali položku mládež a tam by si našli všetko čo potrebujú. Dnes je už možnosť prepojenia viacerých častí webovej stránky na jeden odkaz. Okrem využívania webových stránok by bolo vhodné komunikovať prinášať informácie mladým cez lokálne médiá. V tomto vidíme prostriedky ako zvýšiť spokojnosť informovanosti mladých ľudí.

Z výskumu vidíme konkrétne formy participácie na živote mesta obce. Mladí ľudia využívali najmä tieto formy participácie. Najčastejšie sa zúčastňovali brigád (pri úprave životného prostredia) a podieľali sa na príprave a realizácii podujatí pre miestnych obyvateľov. Iba sporadicky sa zúčastňovali zasadnutí miestneho zastupiteľstva, rôznych mítingov a diskusií, podávali petície alebo boli členmi rôznych dobrovoľníckych skupín. Z toho nám vyplýva skôr reaktívny prístup ako aktívny prístup mladých. Čo sa týka spôsobov participácie išlo skôr o reagovanie na výzvy, zapájali sa do realizácie projektov, ktoré spracoval niekto iný, takmer neiniciovali vlastné projekty. Dokonca sa nevyskytuje žiadna občianska kontrola.

Z výskumu je evidentná nízka participácie mládeže, to znamená, že v meste mladí ľudia zastávajú pozíciu reaktívneho charakteru v štruktúre spoločenského života na miestnej úrovni. Je preto dôležité a v blízkej budúcnosti by sa malo uvažovať nad novými zmysluplnými formami participácie spoločenského života v obciach a mestách. Avšak nie typu zvyšovania aktivít trávenia voľného času, ale skôr vytvoriť podmienky aby sa našli v samospráve pri jej výkone.

Ďalšie výskumy preukazujú skutočnosti, že evidentne čo sa týka participácie vylúčili možnosť mladých ľudí spolurozhodovať o dôležitých veciach mesta. Participáciu tu vidíme skôr na báze stretávania sa a združovania sa, bez nejakej možnosti zásahu do rozhodovania autorít samosprávnych orgánov.

Z odporúčaní vyplýva, že aj v prípade miest aj obcí je potrebné, aby sa ich súčasťou stali mladí ľudia. Napomôžu tak k jednak k pochopeniu mladých ľudí cez svojho zastupiteľa mladého človeka, a taktiež budú poznať potreby mladých ľudí priamo a nie sprostredkované, tak sa vyhnú akýmkoľvek nedorozumeniam. Z nášho pohľadu ide len o vzájomnom rešpektovaní dospelých a mladých, ktorí tvoria napr. komisie. Nemožná vec, skôr je to o kultúre na Slovensku prečo sa to zatiaľ nezrealizovalo. Prispieva k tomu podľa nás aj skutočnosť, že sme boli riadení komunistickou stranou.

Potreba zastúpenia však nemá končiť len pri komisiách, mladí by mali mať svojho zástupcu aj priamo v zastupiteľstve. Tento mladý človek by napríklad mohol byť volený medzi mladými, a bol by predstaviteľom mládežníckeho parlamentu. A tým ako predstaviteľ mládežníckeho parlamentu by zároveň automaticky bol členom zastupiteľstva a členom komisie pre mládež.

Načrtne model, akým by bolo možné reálne ovplyvniť veci v obci kraji zo strany mladých ľudí, lebo ako občania a obyvatelia majú na to právo. Predstaviteľ mládežníckeho parlamentu, ktorého pojem a funkcie s úlohami by boli legislatívne podložené, by sa stal členom komisie pre mládež, mal by za úlohu mapovať postrehy názory, pripomienky a vyjadrenia mladých ľudí ku konkrétnej veci, s tým, že by to interpretoval na zasadnutí komisie pre mládež, a komisia následne v zastupiteľstve. Tým by sa ale jeho úloha nekončila, ale keďže mal by hlas v zastupiteľstve, to znamená, že keď by si vedel svojimi vyjadreniami nakloniť aj ostatných poslancov, mal by reálnu možnosť vyriešiť daný problém v obci, meste. Úloha by sa ale taktiež ešte pre neho nekončila. V prípade, že by bol problém vyriešený v jeho prospech, niesol by tým pádom zodpovednosť za mladých. Podobne ako zastupiteľov si volia občania, tak tohto predstaviteľa zástupcu by si volili mladí medzi sebou. Samozrejme, že v prípade naplnenia podstaty a uskutočnenia rozhodnutia by mal uplatniť kontrolu nad tým a byť zodpovedný za toto rozhodnutie. Do voľby takéhoto mladého predstaviteľa, zástupcu mládežníckeho parlamentu by mohli vstupovať všetky subjekty pracujúce s mládežou. Týmto by sa stali mladí ľudia ako sme už spomínali plnoprávnymi obcami, obyvateľmi mesta.

Zároveň je potrebné vnímať mladých ľudí, ktorí sa chcú venovať problematike svojho mesta kraja, aby ich hlas, bol aj skutočne reálny, aby bol reálne vypočutý, a aby mal platnosť ako ostatné hlasy v zastupiteľstve. Tým sa vylúči ich podradnosť a miera možnosti dosiahnuť v spolupráci s dospelými zastupiteľmi sa zvýši. Pochopiteľne, keď mladí ľudia budú vidieť možnosť mať dosah niečo ovplyvniť tak sa zvýši záujem o participáciu.

Objavuje sa problematika osoby pracovníka, ktorý by výlučne pracoval s mládežou, zaoberal sa mládežou, vedel im poskytnúť akúkoľvek informáciu pre nich dôležitú, bol by v priamom spojení s mladými. Z externého prostredia však vyplýva a prax je toho dôkazom, že o takúto pozíciu nie je totiž zo strany samosprávy či už mesta, obce alebo kraja žiadny záujem, a neprikladajú mu opodstatnenú dôležitosť. Väčšinou majú pracovníci v náplni práce ešte aj ďalšie záležitosti, čím dochádza k splynutiu takéhoto postu s inými a takýto pracovník vôbec neexistuje.

Z nášho pohľadu, by bolo túto otázku potrebné rozdiskutovať a pozíciu takéhoto vyškoleného, problematiky mládeže vzdelaného pracovníka podporiť. Mladí ľudia sú pre mesto, kraj a v konečnom dôsledku aj pre spoločnosť dôležitým atribútom, oplatí sa preto do nich investovať. Jednoznačne sú prínosom, budú tvoriť našu budúcnosť, preto by mali už začať učiť sa skôr ako bude neskoro. Tým, že takýto pracovník znalí mládežníckej politiky vytvorí, vznikne aj priestor na to, aby sa mladí ľudia aktivizovali a naplňali a tvorili tak aktívne občianstvo v pravom zmysle slova. Preto aj v súčasnosti

je v príprave na ďalšie obdobie a veľmi sa uvažuje a do stratégie na roky 2014 -2020 bolo navrhnuté, aby takáto pozícia pracovníka s mládežou vznikla.

### 3 ZÁVER

Myšlienku participácie mladých ľudí treba jednoznačne podporovať, na tomto výroku sa zhodneme všetci. Je však dôležité nazerať na participáciu ako na atribút, ktorý je na dobrovoľnej báze mladých ľudí. Radi by sme zdôraznili, že participácia sa nespája s povinnosťou. Teda nie je povinnosť mladého človeka participovať na veciach verejných, avšak je potrebné túto iniciatívu prirodzenou cestou bližšie priniesť k mladým ľuďom, a jednoznačne vytvoriť podmienky a umožniť im realizovať toto právo. Toto právo má byť zahrnuté v mládežníckej politike samosprávy obce, mesta.

Na záver prinášame niekoľko *postrehov k inovatívnym formám participácie mládeže*, ktoré sme zostavili na základe doteraz prístupných informácií z praxe a výsledkov analýz výskumov a doposiaľ zistených skúseností. Sme toho názoru, že by mohli byť súčasťou mládežníckych politík:

- legislatívne zabezpečiť vytváranie a definovať pojem mládežnícky parlament,
- inštitúit delegovaného zástupcu mládeže,
- zabezpečiť v samosprávach vzdelanostne vyškoleného pracovníka zaoberajúci sa výlučne mládežou,
- nevyhnutnosť zapojenia mladého človeka ako aktéra do rozhodovania samospráv o veciach týkajúcich sa mladých ľudí, čím sa vytvorí partnerský navzájom rešpektujúci vzťah medzi dospelými a mládežou,
- aktívna účasť mladých ľudí a subjektov pracujúcich s mládežou a prizývanie ich pri tvorbe koncepcie a akčných plánov voči mládeži,
- informovanosť prostredníctvom internetu ako aj na webových stránkach samospráv a prostredníctvom lokálnych médií,
- prehľadnosť informácií na webových stránkach samospráv,
- zabezpečiť bezpečné zdieľanie názorov mladých ľudí na sociálnych sieťach,
- učenie o e demokracii,
- realizácie na sociálnych sieťach,
- informovanie mladých ľudí v ich prístupnom jazyku,
- informovanie mladých ľudí o dôležitosti účasti na voľbách v spojitosti so životom v obci / meste,
- iniciovať vzájomný dialóg mládeže, zástupcov mládeže, subjektov pracujúcich s mládežou na jednej strane a samosprávy na strane druhej o otázkach týkajúcich sa mládeži na miestnej samosprávy.

Oblasť participácie, ktorá je súčasťou mládežníckej politiky od európskej úrovne cez štátnu politiku mládeže, realizovanou prostredníctvom samosprávnych krajov a končiacia na úrovni miest a obcí prináša mnoho úskalí, ale vždy je možnosť ako ju vylepšovať. Budúcnosť mladých ľudí je pre každú obec, mesto, kraj, krajinu či spoločnosť tým najdôležitejším článkom, pretože je na nás, a v našich rukách aký

postoj k nim zaujmeme. Na základe toho potom budú oni riadiť spoločnosť a tvoriť občianske demokratické hodnoty.

### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] EUYOPART 2005 . Záverečná správa z výskumu. [online]. [cit. 2013-07-25] Dostupné na internete:< [http://www.syrs.org/wp-content/uploads/2006/06-/SK\\_FINAL\\_REPORT\\_EUYOPART2005.doc.>](http://www.syrs.org/wp-content/uploads/2006/06-/SK_FINAL_REPORT_EUYOPART2005.doc.>).
- [2] KOLÍKOVÁ, M. a kol. *Mládežnícka participácia na Slovensku – súvislosti, príklady, nástroje* [online]. Bratislava : Rada mládeže Slovenska, 2005. 113 s. ISBN 80-969045-4-X.
- [3] MACHYNIAK, J. 2013. *Position of Public Administration in Democratic and Legally Consistent State (Case Study of Slovak Republic)*. In Právní rozpravy 2013. Proměny práva: mezinárodní vědecká konference v oblasti práva a právních věd. Hradec Králové: Magnanimitas, 2013. s. 637-643. ISBN 978-80-905243-5-4.
- [4] MANUAL REVISED EUROPEAN CHARTER ON THE PARTICIPATION OF YOUNG PEOPLE IN LOCAL AND REGIONAL LIFE, 2008. *Have your say*. Strasbourg : Council of Europe Publishing 2008. 136 s. ISBN 978-92-871-6239-7.
- [5] MACHÁČEK, L. 2008. *Úvod do politickej sociológie mládeže*. Trnava: UCM, 2011. ISBN 978-80-8105-012-1.
- [6] MACHÁČEK, L. 2002. *Kapitoly zo sociológie mládeže*. Trnava : Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave, 2002. 236 s. ISBN 80-89034-18-7.
- [7] PARTICIPÁCIA MLÁDEŽE NA ŽIVOTE MIEST A OBCÍ <http://www.iuventa.sk/sk/Vyskum-mladeze/Vyskumy-katalog-dat/2002/Participacia-mladeze-na-zivote-miest-a-obci.alej>
- [8] SOBIHARDOVÁ, Ľ. 2005. *Národná správa o politike mládeže v Slovenskej republike pre Radu Európy* [online]. Bratislava : Ministerstvo školstva Slovenskej republiky, 2005. 152 s.
- [9] ŠKULTÉTY, P. 2002. *Správne právo hmotné (Všeobecná osobitná časť)*. Šamorín : Heuréka, 2002. 348 s. ISBN 80-968567-6-6.
- [10] ZÁKON SNR č.369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších právnych predpisov.

PhDr. Michal IMROVIČ  
Katedra verejnej politiky a verejnej správy  
Fakulta sociálnych vied  
Univerzita sv. Cyrila a Metoda v Trnave  
imrovicmichal@gmail.com

# PRVÉ VOLBY DO ORGÁNOV MIESTNEJ SPRÁVY NA ÚZEMÍ PREŠOVA PO ZÁNIKU HABSBUERSKEJ MONARCHIE

Martin ĎURIŠIN

## Abstract

*The ambition of this paper is to point out the complexity of the political and social processes leading to the constitution of public administration bodies in the territory of eastern Slovakia on the example of Presov in turbulent times after the dissolution of the Habsburg monarchy. This turbulent period led into lots of changes in the functioning of local administration. The aim of the paper is to bring an insight into the way of creation of local administration bodies in Prešov in terms of communist regime brought by Hungarian Soviet Republic with the dominant nationalist character. The paper describes conditions, progress, results and then analyzes the implications of the first municipal elections of the representative body of local government - City Council of Workers, Soldiers and Peasants, as well as the manner and process of establishing The City Directorium, and records and evaluates selected normative legal acts of these bodies, respectively the way they treat.*

**Key-words:** *municipal elections, City council (Soviet), The Directorium, Prešov, Slovakia, 1919, Bolshevism, Hungarian Soviet Republic*

## 1 ÚVOD

Vývoj správy takmer vždy korešponduje s politickým vývojom predmetného priestoru, resp. verejná správa je takmer vždy poplatná režimu, v ktorom je vykonávaná. Jej model, rozloženie, kompetencie i samotný spôsob kreovania odhaľuje charakter štátu, a preto je pre každú dobu a každý politický režim typické svojské modelovanie správy. Z uvedeného dôvodu je systém správy nesmierne senzitívny na politické prevraty a revolúcie, prinášajúce náhle mocenské zmeny.

Jedným z takýchto obzvlášť dramatických období bol epilóg prvej svetovej vojny. Príznačné pre toto historicky významné obdobie boli sociálne protesty, revolty a pokračujúce nacionálne konflikty ako dôsledok svetovej vojny i z nej vyplývajúcich štátoprávných zmien.

Aj pre obyvateľov územia dnešného Slovenska bolo obdobie od konca roku 1918 a prvej polovice roku 1919 jedným z najturbulentnejších, aké kedy zažilo. V tom čase ešte len utvárajúce sa Slovensko sa stalo prienikom geopolitických ambícií (re)formujúcich sa nástupníckych štátov. Tento pomerne malý stredoeurópsky región

sa tak stal objektom veľkej politiky, ktorá ho vtiahla do búrlivých dejov pohnutej doby, i svedkom dynamických a prevratných udalostí, ba dokonca stál niekoľkokrát (pri) v ich epicentre.

Rozhodnutie veľmocí podporiť rozpad stredoeurópskeho mocnárstva Habsburgovcov spôsobilo prechodný mocenský chaos v oblasti. Každý z národov rozpadávajúcej sa monarchie v zmenenej situácii nanovo národnopoliticky a štátoprávne projektoval koncept svojej štátnej budúcnosti a podnikal kroky pre jeho optimálne zabezpečenie. V momente mocenskej anómie mali preto výrazne navrch tie politické sily, ktoré dokázali operatívne poskytnúť a zabezpečiť alternatívu štátnej moci a správy.

Maďarské politické špičky v kritických chvíľach fatálnej prehry Rakúsko-Uhorska potrebovali najskôr roztrhnúť rakúsko-uhorský zväzok a pokusom o sformovanie novej tváre uhorskej štátnej identity zabrániť odstredivým tendenciám nemaďarských národov, z ktorých väčšina pred vojnou mimouhorsky vôbec neuvažovala. V Budapešti, podobne ako aj v Prahe sa uskutočnil prevrat a na území uhorskej časti bývalého habsburského súšátia bola vyhlásená Uhorská ľudová republika. Pre územie dnešného Slovenska, ktoré bolo od 13. storočia stabilnou súčasťou Uhorského kráľovstva, sa teda núkalo niekoľko alternatív, z nich však dve sa ukázali ako najzávažnejšie, a to konštituovanie Československej republiky, alebo zotrvanie v rámci novodefinovaného Uhorska.

Slovenská politická reprezentácia sa politickou deklaráciou v Martine priklonila k myšlienke československej štátnosti. Avšak od deklarovania existencie Československej republiky v Prahe 28. 10. 1918 do skutočného výkonu jej moci až na najnižší stupeň jej správy v celom jej územnom rozsahu, bol ale dlhý kus cesty.

## 2 VEREJNÁ SPRÁVA V KONTEXTE ŠTÁTOPRÁVNÝCH ZMIEN

Situácia na Slovensku bola nesmierne komplikovaná. Budapeštianske centrum moci rozpadávajúceho sa Uhorska si až do výmeny vlády a vyhlásenia republiky ako keby nechcelo pripustiť možnosť, že dejinami overená tisícročná ríša by sa mohla rozpadnúť. Až nová Károlyiho vláda, uvedomujúc si realnosť tejto hrozby, sa pokúsila o zaujímavý politický ťah – mocensko-politicky i vojensky zneistiť a blokovat' separatistické úsilie politických reprezentácií takmer všetkých národov starého Uhorska a pokúsiť sa im vnútiť reinterpretáciu ich pôvodne dezintegračných ambícií, ktorá by na imaginácii poskytnutia práva národov na sebaurčenie a ďalších demokratických vymožeností „ľudovej republiky“ udržala integritu uhorskej vlasti.

Územie Slovenska – najmä jeho južná a východná časť sa tak v krátkom časovom úseku stala svedkom ostrého mocenského zápasu, ktorý bol dôsledkom geopolitického prieniku záujmových sfér konštituujucej sa Československej republiky (i prenesených veľmocenských záujmov) a maďarského štátu, hľadajúceho svoj nový charakter neopúšťajúc však starú, zrýchleným vývojom prekonanú, uhorskú územnú definíciu. Výsledkom toho bolo niekoľko štátoprávnych zmien v uvedenej oblasti, resp. pokusov o ne.

Preberanie správy z maďarských rúk bolo nesmierne komplikované. Vláda ČSR nemala do decembra 1918 reálne mocenský územie Slovenska (napokon dovtedy ešte

ani územne nedefinované) pod kontrolou. V prvom rade teda bolo nevyhnutné delimitovaný priestor Slovenska vojensky obsadiť. Dňa 10. 12. 1918 bol prijatý zákon č. 64/1918 Sb. o mimoriadnych a prechodných ustanoveniach na Slovensku. Tento zákon stanovoval okrem iného právomoc Vlády ČSR uložiť niektorému zo svojich členov plnú moc pre vydávanie nariadení pre zabezpečenie verejného poriadku a konsolidáciu pomerov pre optimálne fungovanie štátneho života. Vládou ČSR splnomocnenou politickou persónou pre otázku Slovenska bol minister s plnou mocou pre správu Slovenska Dr. Vavrinec Šrobár, ktorý azda najväčšmi zápasil s akútnym nedostatkom ľudských zdrojov. Závažným problémom vtedajšieho Slovenska bolo, že novú štátnu moc nebolo možné oprieť o národne uvedomelú spoločenskú vrstvu odhodlanú a schopnú prevziať podiel na správe konštituujúceho sa československého štátu. Ministerstvo s plnou mocou pre správu Slovenska, v počiatočnom štádiu výkonu svojej moci, sa chtiac-nechtiac muselo oprieť o dovedajší uhorský právny poriadok ako aj o štruktúru a personálne obsadenie bývalej uhorskej verejnej správy. Minister V. Šrobár len so značnými ťažkosťami ustanovil do čela žúp nových županov, ktorí začali úradovať len postupne. Mnohí nemali o úrad záujem, u niektorých bolo odmietnutie miest aj prejavom neistoty voči miere stálosti nových pomerov. Novohradský župan v liste ministrovi Šrobárovi, z ktorého presakuje bezmocnosť v jeho rozpoložení uvádza: „*Nemôžem zostaviť administratívny výbor stoličný ačpráve to pod č. 1214 urgujete a je svrchovanosť to urobiť. Nemôžem, lebo – ako viete – nemám stoličných úradníkov, tojest členov ex offio,*“ navrhuje, aby sa novohradská župa pridela k Hontianskej, alebo Gemerskej župe. „... *to predsa nemá smyslu, aby som sa ja tu úplne znivočil pri tých ťažkostiach, ktoré by aj so stoličnými úradmi mal a ešte takto bez všetkého! ... Ja opravdu driem od rána do pozdnej noci a nemá to vlastne smyslu. Ponevác je táto čiastka stolice (Balašské Ďarmoty boli za demarkačnou čiarou, pozn. M. Ď.) ako-tak zorganizovaná, mohla by sa niekam pripojiť a ja by som sa zachránil pre moju veľkú rodinu – deti.*“<sup>1</sup>

Po mesiaci existencie Československej republiky nebola ešte ani značná časť slovenskej inteligencie presvedčená o tom, že sa udrží a prípadné ich zapojenie sa do štruktúr novej moci by v prípade štátoprávneho zvratu znamenalo neželanú kompromitáciu imitujúcu zradu uhorskej vlasti. Vo svojich pamätiach V. Šrobár uvádza skepsu k štátoprávnej zmene u istého Slováka – bankového úradníka, ktorý vznik ČSR nepovažoval za definitívnu úpravu pomerov a myslel si, že Maďari sa môžu hocikedy vrátiť a všetko bude po starom. „(...) *Ale mne je to konečne jedno; kto mi bude viac platiť, tomu budem slúžiť. So Slovákmí nič nedocielite, na takých treba len palica a korbáč.*“ A k tomuto Šrobár dodal: „*To je duch človeka, ktorý skončil v maďarských školách.*“ (Šrobár, 2004). Aj z týchto dôvodov sa do úradov na mnohých miestach vrátili (resp. zostali) bývalí maďarskí úradníci, ktorí ale mali zložiť sľub vernosti ČSR a prisľúbiť, že budú úradovať v slovenskom jazyku (ak ho neovládali, boli povinní si ho v čo najkratšom čase osvojiť). V Prešove nový župan Šarišskej župy

---

<sup>1</sup> Slovenský národný archív (ďalej SNA) v Bratislave, fond Ministerstvo s plnou mocou pre správu Slovenska, 1919, šk. 271, arch. j. 289.



P. Fábry prisľúbil úradníctvu definitívu, avšak iba tým, ktorí si osvoja slovenčinu a zložia sľub Československej republiky. Úradný sľub mali úradníci skladať cca do dvoch týždňov, dotedy mali časový priestor na rozhodnutie. Župan Fábry prisľúbil zhovievavosť v tejto záležitosti a tým jednotlivcom, ktorí sa nebudú vedieť do stanoveného času rozhodnúť, sľúbil poskytnúť dovolenku.<sup>2</sup>

Používanie slovenského jazyka v úradoch však neprebehlo hladko a okamžite. Každopádne výmena politických reprezentantov aspoň na najvyšších postoch miestnej verejnej správy bola slovenským obyvateľstvom vnímaná vysoko pozitívne. Už samotné uvedenie do funkcie nových županov bolo veľkolepo oslavované a s veľkou spokojnosťou obyvateľstva prijímané: „*Slovenský a ruský ľud Šariša s obdivom načúval tým oduševneným prejavom. Nikdy predtým nezažil nič tak krásneho a pozdvihujúceho, nikdy sa držitelia moci neznižili k nemu s porozumením a súcitom. Pri voľbách vrhli sa naň s pijatikou, hrozbami, násilím, necenili ho o veľa vyššie od hoväda. A títo (noví) zaobchádzajú s ním ušľachtile, po ľudsky, ako so seberovným.*“<sup>3</sup>

Naopak, maďarské, nemecké i židovské obyvateľstvo hľadalo na nové osoby na čele správy s dešpektom. „*Maďarskí obyvatelia mesta Prešov sa nevedeli zmieriť so skutočnosťou, že do historického domu (župného domu) na ulici Lajosa Kossutha, kde po stáročia mali prístup a slovo len príslušníci šarišskej džentry sa teraz votrel akýsi odkundes a chcel naruby všetko obrátiť.*“<sup>4</sup> Mestskú elitu (azda vo väčšine miest) tvorilo prevažne maďarské obyvateľstvo, no do jej radov sa počítali i Nemci a Židia. Slovenské mestské stredné vrstvy sa postupne do roku 1919 národne odcudzili. Boli očarení leskom a výhodami maďarského kultúrneho prostredia. Maďarské mestské vrstvy pôsobili na ctižiadostivú slovenskú inteligenciu dojemom superiornej triedy. Ambiciózni Slováci sa preto snažili zžiť s týmto vyspelejším prostredím. „*Dezerciou*“ inteligencie prišiel slovenský národ o svojich prirodzených vodcov. Podľa Watsona i Šrobára nepresahoval v tomto období počet uvedomelých Slovákov jeden tisíc: „*Bolo nás tak málo, že sme sa temer všetci znali osobne, vedeli sme adresy, i osobné i rodinné pomery.*“ (Peroutka, 2003).

V snahe zabezpečiť výkon štátnej správy ČSR na území Slovenska a kvôli nedostatočnosti novej moci lojálnych kádrov sa pristúpilo k povolávaniu Čechov do úradov na Slovensku (nastupovali ako administratívni úradníci, železniční zamestnanci, učelia, četníci, finančná stráž, a pod.). Na mnohých miestach však táto česká prítomnosť pôsobila v konzervatívnej societe Slovenska, najmä jeho vidieka, ako cudzí element, ktorý domáca maďarská spoločnosť vopred vykreslila v negatívnom svetle. Teda bežný Slováčok „*vedel o Čechoch len to, že pre ich zradu na frontách*

<sup>2</sup> Archív literatúry a umenia Slovenskej národnej knižnice (ďalej ALU SNK) v Martine, sign. 172 D3, Klein-Tesnoskalský, Belo: *Šarišská kronika vojny a štátnej zmeny* (rukopis), s. 71 a s. 178-179;

<sup>3</sup> SNA v Bratislave, fond Ministerstvo s plnou mocou pre správu Slovenska, 1919, šk. 271, arch. j. 175. ALU SNK v Martine, sign. 172 D3, Klein-Tesnoskalský, Belo: *Šarišská kronika vojny a štátnej zmeny* (rukopis), s. 186.

<sup>4</sup> ALU SNK v Martine, sign. 172 D3, Klein-Tesnoskalský, Belo: *Šarišská kronika vojny a štátnej zmeny* (rukopis), s. 172.

*nemohlo vraj zvíťaziť Rakúsko-Uhorsko. Po prevrate videl vec tak, že namiesto maďarských pánov prišli českí.“* (Bartlová, 2000).

Nevyhnutnosť prevzatia maďarského úradníctva do administratívnej správy nového štátu prinášalo so sebou množstvo problémov. Odpor a sabotáže maďarského štátneho aparátu boli takmer na dennom poriadku. Známych je množstvo prípadov otvorenej sabotáže maďarského úradníctva, ktorú si mohli dovoliť uvedomujúc si svoju nepostrádateľnosť. Azda najkomplikovanejšia situácia bola v súdnictve. V decembri 1918 bolo na Slovensku asi 600 sudcov a súdnych notárov, z toho asi piati ovládali slovenčinu písmom a asi 50 slovom. Aj keď istá výpomoc z Čiech prišla (o českých právnikov bola ale núdza v nemeckých oblastiach ČSR), na Slovensku platili uhorské zákony, ktoré Česi nepoznali a neovládali ani maďarský jazyk, ktorý na mnohých miestach zostal rokovacím jazykom. Rozsudky sa na mnohých súdoch ale vynášali v mene Uhorskej ľudovej republiky, ba dokonca v Nitre súd a štátne zastupiteľstvo prestalo dočasne fungovať, pretože sudcovia i ostatní pracovníci odmietli zložiť sľub vernosti ČSR uznávajúc len uhorskú štátnosť a jej zákonodarstvo (Medvecký, 1930).

Podobne na mnohých miestach reagovala prežívajúca uhorská administratíva aj na direktívy československej štátnej moci, nariaďujúce odstránenie uhorských symbolov maďarských nápisov. Všetky tieto prípady sa rozšírili v takej miere, že sa vydalo nové nariadenie, opätovne upozorňujúce úradníctvo, že budapeštianska vláda posielala zákony, nariadenia a peniaze na Slovensko, menuje a povyšuje úradníkov, čo sa považovalo za neprípustné, a preto úradník, vykonávajúci direktívy budapeštianskej vlády alebo prijímajúci jej plat, mal byť odstránený (Vietor, 1955).

### 3 PRÍPRAVA KOMUNÁLNYCH VOLIEB V ČSR

Systém správy rodiacej sa ČSR v priestore Slovenska teda vychádzal zo systému uhorskej správy, pretože bolo nevyhnutné prevziať celý stredný a najnižší stupeň správy. Uhorská správna sústava (municipiálne zriadenie) bola však odlišná od tej českej a teda v ČSR existoval právny i správny dualizmus. Nová štátna moc nevyhnutne potrebovala ujednotiť rozidelne právne poriadky a systém verejnej správy, čo sa stalo jednou z prvoradých úloh československého štátu. Tento proces však bol zdĺhavý, no v jednom z prvých krokov sa politické špičky ČSR podujali legitímne vymeniť, resp. ustanoviť nové orgány verejnej moci na úrovni obcí, reprezentujúce novú štátnosť, tak, aby občan pocítil kvalitatívnu zmenu vládnutia.

Národný výbor československý, resp. jeho ústavná komisia spolu s teoretikmi a znalcami samosprávy už 6.11.1918 začali s prípravou zákonnej úpravy o voľbách do orgánov obcí. Konsenzus sa hľadal ťažko a prvý návrh volebného zákona bol odmietnutý pre množstvo obmedzujúcich ustanovení (ombedzenie volebného práva žien, vysoký vekový cenzus pre aktívne i pasívne volebné právo, vysoký cenzus pobytu, atď.) *Zákon o rádu volení do obcí* bol nakoniec prijatý (tzv. Revolučným) Národným zhromaždením 31.1.1919. Jeho špecifikom bolo, že malé obce (v Čechách do 700 obyv., na Slovensku do 1000 obyv.) si mohli samé určiť aký volebný systém použijú (pomerný alebo väčšinový). Pre ostatné obce bol určený systém pomerného zastúpenia s prísne viazanými kandidátnymi listinami. Voliť mohol iba občan uvedený

v zozname voličov a do nich mohol byť zapísaný iba občan (t. j. 1 krát muž i žena), majúci v čase volieb viac ako 21 rokov s minimálne trojmesačným pobytom (domovské právo) v obci. Voľby boli povinné a z povinnosti voliť boli oslobodení len občania starší ako 70 rokov, občania zdravotne indisponovaní a tí, ktorí sa v čase volieb zdržiavali dlhodobo mimo bydliska. Občan bol však nielen povinný sa volieb zúčastniť ale bol povinný aj prijať verejnú funkciu. Podmienky pre pasívne volebné právo boli 26 rokov a ročný pobyt v obci (Charvát, 2009). Avšak už v priebehu prerokovávanía návrhu zákona vystúpil člen slovenského klubu Antonín Devečka s návrhom (žiadosťou), aby sa voľby do orgánov obcí koanli až neskôr s ohľadom na komplikovanú situáciu na Slovensku (stanné právo, vojenská diktatúra, nedefinované hranice, silná maďarská agitácia, prievan revolučného hnutia a vojenský konflikt s Uhorskou republikou rád). Voľby sa napokon na Slovensku ani Podkarpatskej Rusi nekonali, uskutočnili sa iba v Čechách a na Morave, a to približne v tom istom čase, kedy na maďarskou Červenou armádou obsadenom území Slovenska uhroboľševická moc previedla imitáciu slobodných komunálnych volieb do miestnych rád.

#### 4 SPRÁVA OKUPOVANÉHO ÚZEMIA

Obsadené územie, na ktorom boli vytvárané (aj keď nedemokratickým spôsobom) orgány verejnej správy (teda nie len okupačnej vojenskej moci), tvorilo integrálnu súčasť Uhorskej (Maďarskej) republiky rád. Na obsadenom území Slovenska boli okamžite zavádzané nové poriadky. Vojenská okupačná správa, prostredníctvom svojho politického komisára, na tom-ktorom mieste menovala dočasné direktoriá ako jednotku územnej verejnej správy. Obsadené územia sa tak bleskovo stali aj územno-správne integrálnou súčasťou Uhorskej (Maďarskej) republiky rád a inštančne podliehali komisárovi Revolučnej vládnej rady Uhorskej (Maďarskej) republiky rád pre „oslobodené územie“ J. Hirossikovi. Komisár vládnej rady János Hirossik vstúpil s maďarskou Červenou armádou do Košíc 8. 6. 1919 a ujal sa svojej funkcie. Namiesto odstránených županov postavili na čelo žúp a väčších miest župných a mestských komisárov, menovaných buď Hirossikom alebo priamo Revolučnou vládnu radou Uhorskej (Maďarskej) republiky rád (Vietor, 1955).

Nové orgány moci a štátnej správy vznikali viacerými spôsobmi. Vo väčších mestách riadili miestnu samosprávu komisári, ktorí si sami vyberali svojich spolupracovníkov a vymenovali namiesto odstráneného mestského magistrátu provizórne direktoriá a pripravovali voľbu miestneho soviету. Namiesto starých notariátov na vidieku začali obce spravovať obecné direktoriá. Direktoriá tak vznikali v dohode s komisármi a vojenskými veliteľmi, avšak vo väčšine prípadov vymenoval obecné, mestské a okresné direktoriá vládny komisár sídliači v okresnom meste. Okresné direktorium prebralo právomoc hlavného slúžneho. Komisár v sídle župy menoval direktorium župy, ktoré prevzalo právomoc podžupana. Právomoc hlavného župana prešla na župného komisára (Kanis, 1979).

Zakladanie direktorií prebehlo v niektorých obciach, najmä s prevahou maďarského obyvateľstva, hladko, inde sa v mnohých prípadoch postavili dedinčania na odpor,

ktorý bol v niektorých prípadoch taký razantný, že ho musela zlomiť až ozbrojená moc maďarskej Červenej armády.

Direktoriá pôsobili samostatne, až do voľby miestnej rady (sovietu) a po jeho ustanovení prešla ich právomoc na výkonné výbory rád (sovietov), pričom i tie sa často označovali ako direktoriá. V Košiciach sa dokonca na dočasné direktorium premenilo vedenie sociálnodemokratickej strany. Direktoriá boli zvyčajne trojčlenné, ale ich počet bol závislý od miestnych podmienok (vo Zvolene bolo 36-členné direktorium, v Zlatých Moravciach 10-členné, v Prešove 7-členné, a pod.) (Vietor, 1955).

Vo väčších mestách (napr. v Košiciach, Rimavskej Sobote, Lučenci) boli zriadené i expozitúry niektorých ľudových komisariátov Revolučnej vládnej rady Uhorskej (Maďarskej) republiky rád. Celé obsadené územie bolo kontrolované maďarskou armádou, a aj Prešov sa stalo integrálnou súčasťou Uhorskej (Maďarskej) republiky rád. Správa mesta preto uvádzala do života nariadenia, ktoré vydávala jej vláda – Revolučná vládna rada. V Prešove vyhlasovalo nariadenia najmä tzv. mestské direktorium, resp. *Spravni vibor Robotnej Radi*, ale aj *Prešovski mescicki vojenski kommandant*. Prešovským mestským veliteľom bol Ferenc Deák. Jeho prvým nariadením bol dlhý a obsiahly „*Nr. 1. Rozkaz*“ z 10. 6. 1919, v ktorom vyhlásil „*na mesto Eperjes a okolici*“ štatárium. Život v meste sa vymedzil 4. hodinou rannou a 9. hodinou večernou, kedy sa mali zatvárať verejné i súkromné domy. „*Kapuri domoch večar o 9-tej hodzini do 4-tej rano tiž zamknute bic maju a na ulici še ničto pretrimovac ne šmi. Švetlo privatnich domoch o 11-tej hodžiňe zahašene bic ma.*“ Obyvateľstvo malo odovzdať zbrane a za náhradu i automobily, automobilové súčiastky, gumu, bicykle, olej a benzín. Za majetok „*radnej republiky*“ vyhlásil aj kancelárske zariadenia, zbrane, šatstvo a stravovacie články, ktoré v meste zanechali české vojenské oddiely. Nik nesmel „*telefonične a telegrafične droti, šnuri popsuc, starhnuc*“. Zakázal vydávať a užívať alkoholické nápoje s výnimkou lekárskeho predpisu, ktoré mal sám potvrdzovať. Dal zatvoriť všetky obchody a banky, v ktorých mala prebehnúť inventúra v zmysle nariadenia Revolučnej vládnej rady Uhorskej (Maďarskej) republiky rád z 4. 4. 1919. Vyhotovený inventúrny súpis s presným označením výrobných článkov, počtom ich skladových zásob, ako aj zásob paliva, mazadiel, osvetľovacieho a iného materiálu, bolo povinnosťou zaslať ľudovému komisariátu pre zospoločenšenie výroby v Budapešti. Menšie obchody sa mali spojiť a dovtedajší majitelia obchodov mali v spoločnom závode pracovať ako zamestnanci a zakázal zvyšovanie cien: „*Oproci zdražiteľoch revolucionalna sudna stolica vistupi.*“ (Chmelárová, 1969). Siahodlhý zoznam povinností pôsobil novátorsky a bolo z neho cítiť snahu po spoločenských zmenách, no v podstate išlo len o čo najrýchlejšie prevedenie skorších nariadení Revolučnej vládnej rady Uhorskej (Maďarskej) republiky rád na novoobsadenom (resp. „*prinavrátenom*“) území.

Autokratický prešovský mestský veliteľ F. Deák dokonca v rozkaze z 11. 6. 1919 určil pondelok, stredu a piatok za dni bezmäsových jedál a zakázal takéto vydávať, pričom za porušenie hrozil prísnu pokutou. Dôvodom k takémuto opatreniu bolo obmedzenie zásob „*českou imperialistickou bandou*“ jej „*násilným rekvirovaním*“. Ďalším nariadením obmedzil otváracie hodiny kaviarní na 7. až 9. hodinu predpoludním a na 6.

až 9. hodinu večer, hostincom a jedálňam určil možnosť otvorenia od 12. do 3. hodiny popoludní a večer od 6. do 9. hodiny, pričom vo všetkých týchto zariadeniach zakázal živú muziku. Akékoľvek zhromaždenia zakázal aj na „*placu a na ulici*“. Takéto prísne nariadenia sa zrejme nepáčili ani najvyšším predstaviteľom mesta a azda aj z tohto dôvodu došlo k výmene prešovského mestského veliteľa, ktorým už 13. 6. 1919 bol Béla Domján. Ten sa v druhom *Rozkaze „Vojenskeho mescickeho komanda“* predstavil ako nový mestský vojenský veliteľ a ihneď zrušil bezmäsové dni, povolil celodenné otváracie hodiny kaviarní a hostincov (do 10. hodiny), znovu dovolil muzikantom hrať na verejných miestach, umožnil pohyb po uliciach mesta do pol jedenástej večer a „*ošvetleňe privatnich domoch do 11-tej u noci*.“ Zrušil „*verejne a tajemne spolki, ... okreme robotnicke odborove družstva*“, a nariadil, aby všetci v meste a okolí do 48 hodín nahlásili vojenskému veliteľstvu cudzích ľudí. Zároveň zakázal predávať „*drahši ja za uridzenu summu*“ (stanovenu maximálnu cenu).<sup>5</sup>

Rýchlo sa zorientovať v množstve nových predpisov a nariadení nebolo pre obyvateľstvo jednoduché. Prešovčania si ale ťažkú hlavu z prísnych nariadení nerobili. Dokonca, niektoré nariadenia museli byť vyvesené viackrát, a so prísnenou sankciou, aby sa vôbec dostavil nejaký účinok. Prehrešky voči bolševickým nariadeniam boli vďačným námetom propagandistickej tlač. A z nej sa dozvedáme, že Istý vojak udal Červenej garde obchodníka Hermana Schlafa za to, že „*za vivraceňe jednej vojenskej bluzi 200 koruni pital*“. Červená garda uznala vojakovu sťažnosť a obchodníkovi preto uložila pokutu 500 korún. Obchodník Schlaff samozrejme musel vojakovi vrátiť 57 korún, ktorý si ich údajne, podľa propagandistickej dobovej tlač, nenechal, ale ich „*na podporovaňe chudobnich proletarskich dzecoch offeroval*.“<sup>6</sup> Iný článok s názvom *Odsudene dražitěle* opisuje prípad prešovskej krčmárky Pollák-Jakabovej, ktorá údajne, aj napriek zákazu predaja alkoholických nápojov,<sup>7</sup> predala 1 liter vína za 25 korún. Hrozilo jej za to dvojmesačné väzenie, alebo 2.000 korunová peňažná pokuta.<sup>8</sup> Aj keď bol alkohol prísne zakázaný, pre proletárov a vojakov to celkom neplatilo, tí sa ho napriek zákazu nedokázali vzdať a v súkromných miestnostiach sa na rôznych zábavách nezdržali jeho užívania, práve naopak. V „najnutnejšom“ prípade si ho zaobstarali na lekárskej predpis (Medvecký, 1931).

<sup>5</sup> ALU SNK v Martine, sign. 172 D3, Klein-Tesnoscalský, Belo: Šarišská kronika vojny a štátnej zmeny (rukopis), s. 6-10.

<sup>6</sup> ALU SNK v Martine, sign. 172 D3, Klein-Tesnoscalský, Belo: Šarišská kronika vojny a štátnej zmeny (rukopis), s. 243.

<sup>7</sup> Podľa II. nariadenia Uhorskej (maďarskej) republiky rád z 21. 3. 1919 bola zakázaná spotreba i predaj alkoholických nápojov, pričom § 2 stanovoval, že sankciou za ich výdaj bola konfiškácia obchodu a peňažná pokuta 50.000 korún. SNA v Bratislave, fond Robotnicke hnutie a sociálna demokracia na Slovensku. Zbierka SRH 1848-1919, šk. 24, arch. j. 522,

<sup>8</sup> ALU SNK v Martine, sign. 172 D3, Klein-Tesnoscalský, Belo: Šarišská kronika vojny a štátnej zmeny (rukopis), s. 242-243.

## 5 VOĽBY DO PREŠOVSKÉHO SOVIETU

Prešovské mestské direktórium, ktoré bolo ustanovené politickým komisárom hneď pri príchode maďarskej Červenej armády, malo mať len obmedzený mandát funkčne i časovo, s cieľom prípravy mestských volieb a zabezpečením riadneho chodu mesta. Úlohou predstaviteľov novej proletárskej moci bola urýchlenná príprava volieb do orgánov verejnej správy – podľa vzoru Uhorskej (Maďarskej) republiky rád a v zmysle jej zákonov, a to aj z toho dôvodu, aby sa pred svetovou verejnosťou mohlo deklarováť, že obyvateľstvo územia, oslobodeného od kapitalistického panstva, si v slobodných voľbách ustanovilo vlastné štruktúry moci, dobrovoľne (v zmysle výsledku volieb) a prirodzene sa podriaďujúce proletárskej vláde v Budapešti. Voľby sa konali na základe volebného poriadku Uhorskej (Maďarskej) republiky rád a v zmysle naplnenia jej vízie – „zrušiť kapitalistické výrobné a spoločenské zriadenie a nastoliť socialistické výrobné a spoločenské zriadenie“. Keďže prostriedkom na uskutočnenie tohto cieľa bolo „zabezpečenie vládnej moci pracujúcich nad vykorisťovateľmi“,“<sup>9</sup> bolo potrebné motivovať proletariát k naplneniu svojej povinnosti: „Musíte precítiť vašu dejinnú úlohu, aby ste založili šťastie a slobodu vašu a vašich detí: proletársky štát. To je totiž úloha sovieta. Úplne rozbúrať minulosť a vybudovať budúcnosť. Tento cieľ sleduje každý zákon a nariadenie robotníckych rád a tieto si rady sami vykonávajú. Preto je nutné, aby členov robotníckej rady ovládal pravý revolučný duch, aby v každom opatrení rady sa prejavila jeho revolučnosť, aby takto prekonaním každej prekážky bol konečný cieľ, komunizmus, uskutočnený.“ (Kanis, 1979). Alebo jednoduchšie: *Od teraz tak budze, že každá dzedzina môže svojich najmudrejších robotujucich ľudzi do svojej radi vivoliť. (...) v Radovej Republike všicko ľudovi prinaleži.*“ (Chmelárová, 1969).

Na obsadenom území sa teda postupne uskutočnili prvé (takmer) všeobecné tajné priame voľby do miestnych rád (sovietov). V Prešove sa voľby uskutočnili 15. 6. 1919. (Presne v ten istý deň sa v Čechách konali prvé česko/slovenské/ obecné voľby). Pre mnohých obyvateľov to boli prvé ich voľby, ktorých sa mohli zúčastniť, zvlášť prevratná bola skutočnosť, že prvýkrát mohli voliť aj ženy. Išlo vôbec o prvé (takmer) všeobecné tajné priame voľby, ktorými sa mala zvoliť miestna rada. Avšak spôsob okolnosti, za ktorých sa udiali, im vtláčali pečať okupantskej nedemokratickej frašky. Ako uvádza sú časník: „Voľba bola jednohlasná, lebo veď nik sa neodvážil korigovať do rúk mu strčenú listinu. Účasť bola veľiká, lebo kto nešiel hlasovať, nedostal poukážku na potraviny.“ (Tesnoskalský-Klein, 1938). Voľby sa uskutočnili v spomenutý deň medzi 9. – 12. hodinou a popoludní medzi 15. – 17. hodinou. Prešov bol rozdelený do 4 volebných obvodov. Voliť mohol „každý pracujúci robotník, a síce chlap a žena, ktorí doplnili 18. rok veku svojho a písať a čítať znajú, bez ohľadu na národnosť.“ Pasívne, ale ani aktívne volebné právo nemali „tí jednotlivci, čo platených robotníkov zamestnávajú, špekulanti (kupci), kňazia, advokáti, tí, čo zo súkromného

<sup>9</sup> SNA v Bratislave, fond Robotnícke hnutie a sociálna demokracia na Slovensku. Zbierka SRH 1848-1919, šk. 24, arch. j. 522, Nariadenie revolučnej vládnej rady a ľudových komisárov Maďarskej republiky rád : Volenie rád robotníkov, vojakov a roľníkov, XXVI. nariadenie Revolučnej vládnej rady, f. 56.

*majetku žijú, direktoria bánk – slovom všetci tí, čo pre spoločenstvo užitočnú, produktívnu prácu nekonajú.*“ (Tesnoskalský-Klein, 1938). Dôkazom poctivého naplnenia tohto ustanovenia je príklad istého stoličného úradníka v Prešove, ktorý riadne odhlasoval (úradníci boli v zmysle nariadenia považovaní za príslušníkov proletariátu), no jeho manželka nedostala vôtum (hlasovacie právo), pretože si vydržiavala kuchárku (robotníčku v domácnosti). Kuchárka mala aktívne i pasívne volebné právo a dostala aj poukážku na potraviny, no pani, ktorá ju platila, nedostala nič.<sup>10</sup>

Prešovčania si teda zvolili miestny soviet - štyridsaťčlennú *Prešovsku revolucionar vojensku robotnicku a chudobnich šedlakoch radu*, boli v nej zastúpení robotníci, úradníci, učitelia, lekár, obchodník, tajomník strany a riaditeľ, no zdá sa, ani jeden vojak, a okrem jedného nádenníka, ani žiaden roľník. Rada na svojom prvom zasadaní ustanovila sedemčlenný Výkonný výbor („Vikonni vibor“, alebo tiež Direktorium), v ktorom zostali všetci z pôvodného direktória menovaného ešte 8. 6. 1919 vojenským veliteľom M. Lauferom. Staronový Výkonný výbor rady mal teda 7 oddelení a v každom oddelení bol jeden riadiaci a jeden kontrolný pracovník.<sup>11</sup>

## 6 ZÁVER

Vzťah obyvateľstva k novej maďarskej – proletárskej moci bol rozpačitý, pretože i značná časť hrdého maďarského obyvateľstva bola boľševickým režimom sklamaná. Meštianske vrstvy postihol „červený teror“ a neboli si isté ani životom, ani slobodou. Nacionalistické vrstvy sa hanbili, že „bandy lupičov a teroristov majú oslobodiť stratené maďarské územia, avšak aj robotníctvo sa za dva-tri týždne nabažilo boľševického režimu, lebo pri opísaných pomeroch hladovalo“. (Medvecký, 1931). Každopádne patriotizmus každého Maďara prikazoval vydržať akékoľvek pomery v záujme prvoradého vlasteneckého cieľa – úspešného znovuzaujatia Uhorska.

U slovenského obyvateľstva vymoženosti boľševického režimu nenašli pozitívny ohlas, pretože proklamované vízie proletárskeho bratsva, akokoľvek lákavo mohli zniet' v ušiach najnižších spoločenských vrstiev, boli presiaknuté arogantným hungarizmom. Úloha prvých prinesených „slobodných a všeobecných“ komunálnych volieb na východe Slovenska - občiansky a sociálno-triedne aktivizovať voličstvo neuspela, pretože stroskotala na nevyhovujúcom nacionálnom a štátoprávnom koncepte, ktoré boli v príkrom rozpore s tendenciami historického vývoja slovenského národa. Ten svoju budúcnosť videl v demokratickejších pomeroch Československej republiky.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

[1] BARTLOVÁ, Alena. Samostatnosť slovenského národa v protiklade s ideou jednotného politického národa československého. In *Pohľady na slovenskú*

<sup>10</sup> ŠA v Prešove, pobočka Prešov, Pamätná kniha mesta Prešova, diel III., s. 81.

<sup>11</sup> ALU SNK v Martine, sign. 172 D3, Klein-Tenoskalský, Belo: Šarišská kronika vojny a štátnej zmeny (rukopis), s. 242.

- politiku*. Pekník, Miroslav (ed.). Bratislava : Vydavateľstvo slovenskej akadémie vied, 2000, s. 584-600.
- [2] CHARVÁT, Jakub. Devadesát let od obecních voleb 1919 [online]. In *Listy. Dvuměsíčník pro kulturu a dialog*. 2009, vol. 4, [cit. 2013-08-12]. Dostupné na internete: [<http://www.listy.cz/archiv.php?cislo=094&clanek=040905>].
- [3] CHMELÁROVÁ, Mária (ed.) Slovenská republika rád. Výber dokumentov. Prešov : Múzeum Slovenskej republiky rád v Prešove a Východoslovenské vydavateľstvo v Košiciach, 1969. 110 s.
- [4] DONČOVÁ, Angelika. Problematika včleňovania južných oblastí Slovenska do ČSR na príklade územia okresu Veľký Krtíš. In *Acta Historica Neosoliensia 9*, Banská Bystrica: KH FHV UMB, 2006, s. 124-131.
- [5] KANIS, Pavol. *Zápas o nový svet*. Bratislava : Smena, 1979. 181 s.
- [6] MEDVECKÝ, Karol Anton. *Slovenský prevrat. Sväzok III*. Bratislava : Komenský, vydavateľská a literárna spol. s r. o., 1930. 365 s.
- [7] MEDVECKÝ, Karol Anton. *Slovenský prevrat. Sväzok IV*. Bratislava : Komenský, vydavateľská a literárna spol. s r. o., 1931. 341 s.
- [8] PEROUTKA, Ferdinand. *Budování státu I-II (1918-1919)*. Praha : Academia, 2003. 867 s.
- [9] ŠROBÁR, Vavro. *Oslobodené Slovensko. Pamäti z rokov 1918 – 1920. Druhý zväzok*. Rychlík, Jan (ed.). Bratislava : Academic Electronic Press, 2004. 222 s.
- [10] TESNOSKALSKÝ-KLEIN, Belo. Kúnove gardy v Prešove. (Od 8. júna do 1. júla 1919). In *Vpád maďarských bolševikov na Slovensko v roku 1919. (II. doplnené vydanie)*. Jozef Zimák (ed.). Bratislava : Slovenský Chýrnik, J. Zimák, 1938, s. 217-218.
- [11] VIETOR, Martin. *Slovenská sovietska republika v roku 1919*. Bratislava : SVPL, 1955, 404 s.

PhDr. Martin ĎURIŠIN, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy

[martin.durisin@upjs.sk](mailto:martin.durisin@upjs.sk)



# ANSÄTZE FÜR EIN VERSTÄNDNIS DER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSPOLITIK

Ronny MÜLLER M.A.

## Abstract

*Ziel dieses Beitrags ist es, das Verständnis der europäischen Wirtschaftspolitik aus dem Blickwinkel der Europäischen Union zu identifizieren. Daher liegen die Schwerpunkte der Betrachtung auf den Regeln für die Wirtschaftsunion und den Ansätzen für eine europäische Wirtschaftsregierung.*

***Schlüsselwörter:** Europäische Wirtschaftspolitik, Europäische Wirtschaftsunion, Europäische Wirtschaftsregierung, offene Marktwirtschaft, freier Wettbewerb*

## 1 EINFÜHRUNG

Auf der Suche nach einem Verständnis der europäischen Wirtschaftspolitik stößt man bei der Recherche unweigerlich auf ihre Wurzeln in der 1958 in Kraft getretenen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Jedoch bereitet bereits diese Begrifflichkeit Verständnisschwierigkeiten. Denn entgegen ihrer Bezeichnung waren der EWG keine umfassenden Kompetenzen für die Wirtschaftspolitik übertragen worden. So verblieb mit Ausnahme der Außenwirtschaftspolitik die Binnenwirtschaftspolitik weiterhin in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Zwar enthielt Art. 2 EWGV weitgehende Zielsetzungen, zu ihrer Verwirklichung standen der EWG aber nur schwache Instrumente zur Verfügung. So enthielt etwa Art. 104 EWGV nur allgemeine wirtschaftspolitische Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten in Gestalt des sogenannten „magischen Vierecks“ (hoher Beschäftigungsstand, stabiles Preisniveau, ausgeglichene Zahlungsbilanz, Wirtschaftswachstum), deren Erfüllung in schwer zu kontrollierendem Ermessen der Mitgliedstaaten lag. Lediglich zur Koordinierung der Konjunkturpolitik, zum Beistand bei Zahlungsschwierigkeiten und zur Zulassung von Schutzmaßnahmen hatte die EWG Kompetenzen für bindende Entscheidungen.

Die frühe europäische Wirtschaftspolitik stellte somit einen Kompromiss zwischen den „Achsenendpunkten“ Einsicht der Mitgliedstaaten bzgl. einer integrationspolitischen Notwendigkeit vs. Widerstand der Mitgliedstaaten gegen Einschränkungen der nationalen wirtschaftspolitischen Souveränität dar. Jedoch erwies sich die deutlich intergouvernementale Ausgestaltung der frühen europäischen Wirtschaftspolitik insbesondere in Krisenzeiten als unzureichend.

Mit Blick auf die seit 1958 unter den Mitgliedstaaten gereifte Erkenntnis, dass weitere Integrations Schritte eine Vertiefung der wirtschaftspolitischen Zusammenarbeit erforderten und im Bewusstsein der ökonomischen Zusammenhänge zwischen

Wirtschaftspolitik und Währungsstabilität, beschlossen die Staats- und Regierungschefs 1969 die stufenweise Errichtung einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Diese Begriffspaar wurde bewusst gewählt, um aufzuzeigen, dass Wirtschafts- und Währungspolitik untrennbar miteinander zusammen hängen und einem gemeinsamen ordnungspolitischen Leitbild folgen müssen. Seitens des luxemburgischen Außenministers Werner wurde ein Konzept (sog. Werner-Plan) entwickelt, dass bis 1980 die Errichtung der WWU in zwei Stufen vorsah. Es scheiterte im Wesentlichen am Festhalten der Mitgliedstaaten an einer nationalen Wirtschaftspolitik und an der sog. Ölkrise und den damit einhergehenden Wirtschaftsproblemen.

## **2 EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTS- UND WÄHRUNGSUNION**

Nach dem Zusammenbruch des Systems von Bretton Woods wurde angesichts der damit einhergehenden negativen Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel seitens des Europäischen Rates ein Beschluss über ein Europäisches Währungssystem (EWS) gefasst, was mit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) im Primärrecht verankert wurde. Das Vorhaben einer schrittweisen Verwirklichung der WWU wurde nun in der EEA wieder aufgegriffen. Eine Arbeitsgruppe unter dem Kommissionspräsidenten Jaques Delors legte hieraufhin 1989 einen Dreistufenplan zur Verwirklichung der WWU bis 1999 vor. Der 1993 in Kraft getretene Vertrag von Maastricht legte diesen Stufenplan rechtsverbindlich fest und führte somit eine enge Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten im Zeichen der Haushaltsdisziplin sowie das Programm einer Vergemeinschaftung der Währungspolitik ein. Somit trat neben die bereits bestehende Aufgabe der Gemeinschaft, einen Binnenmarkt zu errichten, nun auch eine neue Aufgabe: die Errichtung einer WWU.

Die WWU baut auf zwei Säulen auf:

- I. die Einführung einer Wirtschaftspolitik, die auf einer engen Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten durch den ECOFIN-Rat, dem Binnenmarkt und der Festlegung gemeinsamer Ziele beruht und dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet ist,
- II. und parallel dazu die Errichtung einer Währungsunion durch Ausübung der währungshoheitlichen Befugnisse durch die Europäische Zentralbank im Verbund mit den nationalen Zentralbanken.

## **3 ELEMENTE DER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSPOLITIK**

In Hinblick auf die asymmetrische Entwicklung bei der „Vergemeinschaftung“ beider Politikbereiche gilt es beim bisherigen Integrationsstand deutlich zwischen beiden Politikbereichen zu unterscheiden. Während die Währungspolitik seit 1999 bereits eine, wenn auch räumlich noch unvollständige normative und politische Realität ist, befindet sich die Wirtschaftspolitik insoweit noch in einem vorbereitenden Stadium, welches lediglich durch ein enges Kooperationsverhältnis zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist.

Allerdings ist bereits seit dem Vertrag von Maastricht die Wirtschaftspolitik insgesamt und nicht nur die Konjunkturpolitik entsprechend der Regelung in Art. 121 Abs. 1 AEUV eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse.

Die Europäische Wirtschaftspolitik beruht entsprechend der Regelungen in Art. 119 Abs. 1 AEUV i.V.m. Art. 121 Abs. 3 AEUV

- auf einer engen Koordinierung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten,
- dem Binnenmarkt und
- der Festlegung der gemeinsamen Ziele und
- ist dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb verpflichtet und
- soll eine dauerhafte Konvergenz der Wirtschaftsleistungen der Mitgliedstaaten gewährleisten.

Ziel der Regelungen ist, die Europäische Union zu einer Stabilitätszone zu entwickeln, in der sich die Kerndaten der nationalen Volkswirtschaften beständig annähern, vor allem die Inflation, das Zinsniveau, das Haushaltsdefizit, die Staatsverschuldung und die Arbeitslosenquote. Zur Erreichung dieses Ziels soll auch der Euro beitragen, da er nationalen Regierungen auf Grund fester Umrechnungskurse das traditionelle ökonomische Steuerungsinstrument der Wechselkursanpassung zum Ausgleich unterschiedlicher Kosten und Preisentwicklungen sowie anderer Einflüsse auf die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Volkswirtschaften zur Behebung hausgemachter Wirtschaftskrisen entzieht und somit die Mitgliedstaaten zu einer soliden Wirtschafts- und Finanzpolitik zwingt.

Im Vertrag von Lissabon bekennt sich die Europäische Union in Art. 3 Abs. 3 S. 2 EUV in ihren Zielen explizit zu einer sozialen Marktwirtschaft, woran sich auch eine Koordinierung der Wirtschaftspolitik ausrichten hat. Durch diese Nuancierung soll der soziale Aspekt als ein Element der Europäischen Union betont werden, ohne deren wirtschaftliche Grundausrichtung zu ändern.

Die Wirtschaftspolitik liegt auch in der WWU weiterhin in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, da bisher – abgesehen von Spezialbereichen - keine Kompetenzübertragung von den Mitgliedstaaten auf die Europäische Union stattgefunden hat. Allerdings umfasst die der Europäischen Union in den Art. 120 ff. AEUV zugewiesene Koordinierungsfunktion hinsichtlich der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten auch die Formulierung eines wirtschaftspolitischen Rahmens, der von der grundsätzlich selbst zu verantwortenden Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten einzuhalten ist. Gemäß Art. 120 Abs. 1 AEUV richten die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik so aus, dass sie im Rahmen der vom Europäischen Rat erörterten und vom Rat als Empfehlung nach Art. 288 Abs. 5 AEUV verabschiedeten Grundzüge nach Art. 121 Abs. 2 AEUV zur Verwirklichung der in Art. 3 EUV festgelegten Ziele der Europäischen Union beitragen.

Diese Ziele sind insbesondere:

- (1) die Errichtung eines Binnenmarktes
- (2) die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ausgewogenen Wirtschaftswachstums und von Preisstabilität,
- (3) eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft,
- (4) das Erreichen von Vollbeschäftigung und sozialem Fortschritt,
- (5) ein hohes Maß an Umweltschutz und die Verbesserung der Umweltqualität sowie die Förderung von technischem und wissenschaftlichem Fortschritt,
- (6) sozialer Gerechtigkeit und sozialem Schutz,
- (7) die Förderung von wirtschaftlichem, sozialem und territorialem Zusammenhalt und der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.

Darüber hinaus folgen die Mitgliedstaaten und die Europäische Union explizit dem Leitbild einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb, wodurch ein effizienter Einsatz der Ressourcen gefördert werden soll. Jedoch bleibt dieses Ordnungsprinzip bewusst vage und indiziert allenfalls eine Wirtschaftsordnung, die prinzipiell auf das sich frei entfaltende Handeln privater Wirtschaftssubjekte hin orientiert ist. Wie viel Staatseinfluss auf das Marktgeschehen im Einzelfall zulässig und geboten ist, bleibt offen.

Die Wirtschaftspolitik der Europäischen Union ist bspw. im Gegensatz zum deutschen Grundgesetz nicht neutral, sondern bekennt sich ausdrücklich zum Ziel einer offenen, wettbewerbsorientierten, umweltschonenden und sozial ausgleichenden Marktwirtschaft, die durch die zentralen Elemente des sog. „magischen Vielecks“ (Preisstabilität, Vollbeschäftigung, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und ausgewogenen Wirtschaftswachstum) mit Fokus der WWU auf Preisstabilität gekennzeichnet ist. Dies macht deutlich, dass die Wirtschaftspolitik der Europäischen Union einen integralen Bestandteil eines größeren Integrationsvorhabens bildet.

Aus den Formulierungen der Artikel 3 EUV und 119 bis 121 AEUV kann man gleichwohl schließen, dass es einheitliche Europäische Wirtschaftspolitik nicht gibt, sondern dass die besonders enge Koordinierung von 28 nationalen Politikansätzen im Vordergrund steht. Die Festlegung der Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union in Form von jährlichen Empfehlungen des Rates über die Grundzüge der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Europäischen Union ist die Grundlage der Koordinierung. Die Einhaltung der so festgelegten Grundzüge wird vom Rat anhand von Berichten der Europäischen Kommission im Rahmen der Überwachung der wirtschaftlichen Entwicklung in jedem Mitgliedstaat und in der Europäischen Union kontrolliert und in regelmäßigen Abständen durch Gesamtbewertung gewürdigt.

Zum Zwecke dieser multilateralen Überwachung müssen die Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission gemäß Art. 121 Abs. 3 AEUV Angaben zu wichtigen einzelstaatlichen Maßnahmen auf dem Gebiet ihrer Wirtschaftspolitik sowie weitere von ihnen für erforderlich erachtete Angaben übermitteln. Wird dabei festgestellt, dass die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaats nicht mit den vom Rat festgelegten Grundzügen vereinbar ist oder das ordnungsgemäße Funktionieren der WWU zu

gefährden droht, konnte dieser bisher mit qualifizierter Mehrheit auf Empfehlung der Kommission erforderliche Empfehlungen an den betreffenden Mitgliedstaat richten und ferner beschließen, diese Empfehlungen zu veröffentlichen.

Festzuhalten ist, dass sich aus der Anwendung der Art. 119 ff. AEUV langsam eine enger abgestimmte Wirtschaftspolitik der EU-Mitgliedstaaten herauschält, die der Wirtschaftsregion Europa ein schärferes Profil und weltweit mehr Gewicht verleihen soll.

#### **4 EINE VERTIEFTE UND ECHE WIRTSCHAFTSUNION**

Ende 2012 wartete die Europäische Kommission mit einer Mitteilung mit dem Titel „Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion: Auftakt für eine europäische Diskussion“ auf. Im Folgenden werden mit Blick auf den Fokus dieses Beitrages die in der Mitteilung angestellten Überlegungen der Europäischen Kommission für eine vertiefte und echte Wirtschaftsunion dargelegt. Bereits aus dem Titel heraus drängt sich die Vermutung auf, dass bislang keine vertiefte und zumindest keine dem Plan der Europäischen Kommission entsprechende Wirtschaftsunion existiert. Flankiert wird diese Vermutung durch das Eingangskapitel der Mitteilung, in dem die Europäische Kommission Schwächen bei der Konstruktion der WWU einräumt.

Als zentrale Schwäche der WWU macht die Europäische Kommission das Fehlen eines Instrumentes zur systematischen Behebung makroökonomischer Ungleichgewichte aus. Dies sei eine wesentliche Ursache dafür, dass in wirtschaftspolitischer Hinsicht in einigen Mitgliedstaaten eine hohe private und öffentliche Verschuldung, ein Einbruch der Wettbewerbsfähigkeit, makroökonomische Ungleichgewichte und somit eine hohe Zielerreichungsdistanz zu einigen Elementen des „magischen Vielecks“ zu verzeichnen ist. Das Beharren auf diesen und in einigen Fällen sogar die Ausweitung der wirtschaftspolitischen Zielverfehlungen wurde zudem durch eine unzureichende Einhaltung und Wahrung des im Stabilitäts- und Wachstumspakts verankerten Regelwerks für die WWU begünstigt. Nach Auffassung der Europäischen Kommission sei ein Instrument zur systematischen Behebung makroökonomischer Ungleichgewichte jedoch zwingend erforderlich, um eine zentralisierte Währungspolitik mit gewissen Einschränkungen in Bezug auf die einzelstaatliche Haushaltspolitik mit einer dezentralisierten Verantwortung für die meisten wirtschaftspolitischen Bereiche zum Erfolg zu führen.

Die bestehende Koordinierung der einzelstaatlichen Wirtschaftspolitiken, die sich über den Haushaltsbereich hinaus auf sog. „weiche Instrumente“ wie Empfehlungen und Konformitätsdruck stützt, sei insofern unzureichend, da sie nur bedingt Einfluss auf das Handeln der Mitgliedstaaten habe. Das Instrument sei zu schwach, um dem zunehmenden Wettbewerbsrückstand und der Wachstumsschere zwischen Mitgliedstaaten Einhalt zu gebieten. Neben einem unzureichenden Instrumentarium gesteht die Europäische Kommission ein, bislang spill over-Effekten einzelstaatlicher Maßnahmen auf das gesamte Euro-Währungsgebiet wenig Beachtung geschenkt zu haben. Aber auch die Mitgliedstaaten haben in ihren nationalen wirtschaftspolitischen

Entscheidungsprozessen den europäischen Kontext, in dem die nationalen Volkswirtschaften eingebettet sind, nicht genügend Rechnung getragen.

Angesichts dessen bedarf es nach Auffassung der Europäischen Kommission einer weiteren Vertiefung der Wirtschaftsunion. Die Elemente und Maßnahmen, die hierfür erforderlich sind, damit das Ziel einer vollumfänglichen Wirtschaftsunion erreicht werden kann, werden im Folgenden skizziert. Im Jahr 2010 wurde durch den Präsidenten des Europäischen Rates eine sogenannte „Task Force zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung“ mit dem Ziel eingesetzt, die wirtschaftspolitische Steuerung der Wirtschaftsunion so zu überarbeiten, dass die Schwächen der wirtschaftspolitischen Überwachung behoben werden. Ein erstes sichtbares Ergebnis war der zwischenstaatliche Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (SKSV), den mit Ausnahme der Tschechischen Republik und des Vereinigten Königreichs alle Mitgliedstaaten unterzeichnet haben. Ziel des Vertrages ist, zu gewährleisten, dass die einzelstaatlichen Entscheidungsprozesse zu einer politischen Umsetzung führen, die den europäischen Anforderungen entspricht. Er verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Grundsätze des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP) im Wege rechtsverbindlicher und dauerhafter Bestimmungen direkt in ihre einzelstaatlichen Rechtsrahmen zu integrieren. Obwohl es sich bei dem SKSV um einen zwischenstaatlichen Vertrag handelt, ist vorgesehen, diesen binnen fünf Jahren in den EU-Rechtsrahmen zu überführen; hierzu wurden bereits zwei Legislativvorschläge in Gestalt von Verordnungen erstellt, die unter dem Arbeitstitel „Twopack-Reformen“ zusammengefasst werden.

Die Europäische Kommission stellte in zwei Mitteilungen vom Mai 2010 eine Strategie zur „Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung“ vor. Auf diese Mitteilungen folgte ein Paket mit sechs Legislativvorschlägen, das die Europäische Kommission im September 2010 verabschiedete. Nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens wurden die sechs Legislativvorschläge im Dezember 2011 angenommen. Diese sind auch unter der Bezeichnung „Sixpack-Reformen“ bekannt; im Einzelnen:

- drei Verordnungen zur Stärkung des europäischen Rahmens für die haushaltspolitische Überwachung (d. h. des SWP),
- zwei Verordnungen zur Einführung eines neuen Überwachungsverfahrens für makroökonomische Ungleichgewichte sowie
- eine Richtlinie zu den Minimalanforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten.

Ziel dieser Reformen ist es, die durch die Wirtschafts- und Finanzkrise sichtbar gewordenen Schwächen zu beheben und die Novellierung des europäischen Rahmens für die wirtschaftliche und haushaltspolitische Überwachung abzuschließen.

Bislang gab es keine Instrumente für eine systematische Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte und der Entwicklung der Wettbewerbsfähigkeit und folglich auch keine systematische Analyse und ein systematisches Follow-up in

Form konkreter wirtschaftspolitischer Empfehlungen. Das mit den Sixpack-Reformen in Gestalt von zwei Verordnungen eingeführte Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten soll diese Lücke schließen. Es handelt sich hierbei um einen Überwachungsmechanismus, mit dem einerseits makroökonomische Ungleichgewichte vermieden und andererseits Unterschiede und Ungleichgewichte in der Wettbewerbsfähigkeit frühzeitig erkannt und korrigiert werden sollen.

Grundlage für dieses Verfahren ist ein Warnsystem, für das ein sogenanntes Scoreboard mit Indikatoren sowie umfassende Länderstudien herangezogen werden, um Ungleichgewichte zu ermitteln und, falls erforderlich, ein neues Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten einzuleiten. Untermauert wird das neue Verfahren durch Durchsetzungsbestimmungen in Form finanzieller Sanktionen für Mitglieder des Euro-Währungsgebiets, die dem Ergebnis des Verfahrens bei makroökonomischen Ungleichgewichten nicht nachkommen.

Die einzelnen Komponenten der wirtschaftspolitischen, haushaltspolitischen und strukturellen Überwachung wurden auch aufgrund der Änderungen, die seit 2008 erforderlich wurden und die zur Einführung des Europäischen Semesters führten, vollumfänglich aufgenommen. Während diese Komponenten früher getrennt gewürdigt wurden, erfolgt ihre Überwachung jetzt gleichzeitig in den ersten sechs Monaten eines Kalenderjahres, damit die Mitgliedstaaten dann in den darauf folgenden sechs Monaten die länderspezifischen Empfehlungen in ihren Haushaltsverfahren berücksichtigen können. Strategische Empfehlungen für die Mitgliedstaaten erfolgen, bevor die Mitgliedstaaten ihre jeweiligen Haushaltsentwürfe für das kommende Jahr finalisieren.

## **5 AUF DEM WEG ZU EINER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSREGIERUNG**

Die im vorangegangenen Kapitel beschriebenen Maßnahmen zur Behebung der Schwächen der WWU stellen nach dem Plan der Europäischen Kommission nur einen Zwischenschritt zum Ziel einer vertieften und echten Wirtschaftsunion dar. Der Stand der für weitere Schritte erforderlichen konzeptionellen Überlegungen wird im Folgenden skizziert. Nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission sollten in einer vertieften und echten Wirtschaftsunion alle wirtschaftspolitischen Entscheidungen der Mitgliedstaaten Gegenstand einer umfassenden Koordinierung, Billigung und Überwachung auf europäischer Ebene sein. Dies sollte Besteuerung und Beschäftigung wie auch andere Politikbereiche einschließen, die für das Funktionieren der Wirtschaftsunion erforderlich sind.

Anscheinend ist der Europäischen Kommission bewusst, dass für die Umwandlung der derzeitigen Wirtschaftsunion in ein vertieftes und umfassend integriertes System umfangreiche Kompetenzen von der nationalen auf die europäische Ebene verlagert werden müssen. Sie behält dieses Ziel im Blick und möchte kurz-, mittel- und langfristige Schritte unternehmen, um dieses Ziel zu erreichen. Dabei soll die vertiefte Integration wirtschaftspolitischer Maßnahmen und Instrumente mit einer politischen Integration einhergehen. Mit Blick auf das Erkenntnisziel dieses Beitrages wird sich im Folgenden auf die langfristige Vision der Europäischen Kommission zur

Wirtschaftsunion konzentriert. Hiernach soll sich die Europäische Union zu einer voll integrierten Wirtschaftsunion entwickeln, was eine größere Reform der Grundlagenverträge bedarf.

Mit der Verwirklichung einer voll integrierten Wirtschaftsunion wäre die letzte Stufe der Wirtschaftsunion erreicht. Dies würde als Endziel die Schaffung einer politischen Union mit einer geeigneten Bündelung der Hoheitsrechte mit sich bringen, die über ein zentrales Budget mit makroökonomischer Stabilisierungsfunktion und über eigene Mechanismen verfügt, die es ihr unter bestimmten genau definierten Voraussetzungen erlauben, wirtschaftspolitische Entscheidungen bei ihren Mitgliedern durchzusetzen.

Nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission könnte ein auf einem eigenen zentralen Budget aufbauendes Stabilisierungsinstrument zur Anpassung bei asymmetrischen wirtschaftlichen Schocks, das eine stärkere wirtschaftliche Integration und Konvergenz unterstützt und die Einrichtung langfristiger Transferströme vermeidet, zum Baustein einer voll integrierten Wirtschaftsunion werden. Ein derartiger Mechanismus müsste strikt darauf abgestellt sein, auf kurzfristige Asymmetrien und zyklische Entwicklungen zu reagieren, damit ständige Transfers vermieden werden. Er muss strukturelle Reformen fördern und streng an politische Bedingungen geknüpft sein, so dass ein moralisches Risiko vermieden wird.

## **6 SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Zur Verwirklichung einer engen und echten, im weiteren Stadium vielleicht sogar einer voll integrierten Wirtschaftsunion bedarf es noch weiterer Maßnahmen, durch die eine weitergehende Integration Schritt für Schritt eingeführt wird. Auf diese Weise könnte eine engere Koordinierung der Wirtschaftspolitik, gekoppelt mit finanziellen Förderinstrumenten zur Verwirklichung gemeinsam festgesetzter politischer Prioritäten, zu gegebener Zeit zum Entstehen eines zentralen Budgets mit gemeinsamen Stabilisierungsmechanismen führen. Wie groß dieses zentrale Budget wäre, hängt davon ab, welcher Integrationsgrad gewollt ist und wie groß die Bereitschaft ist, die damit einhergehenden politischen Veränderungen umzusetzen. Die Fortschritte bei der Verwirklichung einer engen und echten Wirtschaftsunion würden mittelfristig eine Struktur erforderlich machen, die innerhalb der Europäischen Kommission einer Finanzverwaltung der Wirtschaftsunion gleich käme und die Politik durchführen würde, die gemeinsam mit dem zentralen Budget in Angriff genommen wird.

Eine derartige Finanzverwaltung würde eine Europäische Haushaltsbehörde verkörpern und die gemeinsamen Mittel verwalten. Alle dargelegten Maßnahmen würden eine Übertragung von Kompetenzen und damit eine Zuständigkeitserweiterung auf europäischer Ebene mit sich bringen. Dieser Prozess müsste mit Fortschritten bei der politischen Integration einhergehen, so dass eine stärkere demokratische Legitimität, Rechenschaftspflicht und Kontrolle gewährleistet sind.



## REFERENZEN

- [1] BIEBER, Roland, EPINEY, Astrid, HAAG, Marcel, Die Europäische Union, Europarecht und Politik, 10. Auflage, Baden-Baden 2013, § 21, Rn. 1-7.
- [2] EUROPÄISCHE KOMMISSION, Mitteilung der Kommission, Ein Konzept für eine vertiefte und echte Wirtschafts- und Währungsunion: Auftakt für eine europäische Diskussion, Brüssel, den 30.11.2012, COM(2012) 777 final/2, S. 2-7, 13-14, 37-40.
- [3] GEIGER, Rudolf, KHAN, Daniel-Erasmus, KOTZUR, Markus, EUV AEUV, Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Kommentar, 5. Auflage, München 2010, Art. 119 AEUV, Rn. 1-7.
- [4] HERDEGEN, Matthias, Europarecht, München 2011, § 23, Rn. 1, 4-5.
- [5] EUROPÄISCHE KOMMISSION, Mitteilung der Kommission, Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung, Brüssel, den 12. Mai 2010, KOM(2010) 250 endg.
- [6] EUROPÄISCHE KOMMISSION, Mitteilung der Kommission, Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung für Stabilität, Wachstum und Beschäftigung – Instrumente für bessere wirtschaftspolitische Steuerung der EU, Brüssel, den 30. Juni 2010, KOM(2010) 367 endg.
- [7] EUROPÄISCHE KOMMISSION, Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, Brüssel, den 29. September 2010, KOM(2010) 522 endg.
- [8] EUROPÄISCHE KOMMISSION, Richtlinie des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, Brüssel, den 29. September 2010, KOM(2010) 523 endg.
- [9] EUROPÄISCHE KOMMISSION, Verordnung des Rates über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum, Brüssel, den 29. September 2010, KOM(2010) 524 endg.
- [10] EUROPÄISCHE KOMMISSION, Verordnung des Rates über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum, Brüssel, den 29. September 2010, KOM(2010) 525 endg.
- [11] EUROPÄISCHE KOMMISSION, Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, Brüssel, den 29. September 2010, KOM(2010) 526 endg.
- [12] EUROPÄISCHE KOMMISSION, Verordnung des Rates über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, Brüssel, den 29. September 2010, KOM(2010) 527 endg.
- [13] SCHÄFER, Peter, Studienbuch Europarecht, Das Wirtschaftsrecht der EG, 3. überarbeitete Auflage, Stuttgart 2006, § 14, S. 253-256.

[14] STREINZ, Rudolf, Europarecht, 9. Auflage, Heidelberg 2012 , § 15, Rn. 1080-1089.

Ronny MÜLLER, M.A.

Fakulta verejnej správy, Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
ronny.mueller1@gmx.de

**TEORETICKO-PRÁVNE VÝCHODISKÁ  
VEREJNEJ SPRÁVY A PRAX**

# DOBRA VEREJNA SPRAVA A PROCESNE PRINCIPY PREJEDNAVANIA PRIESTUPKOV

Soňa KOŠIČIAROVÁ

## Abstract

*The paper analyzes the level of the transposition of the procedural principles of administrative punishment of physical individuals in the valid legal regulation of offenses in accordance with Recommendation R (91) 1 on administrative penalties, which are part of the rights of the accused person to a fair trial within public administration.*

**Keywords:** *recommendation r (91) 1, principles of administrative punishment, offense*

## 1 ÚVOD

Odporúčanie R (91) 1 Výboru ministrov o správnych sankciách (ďalej len ako „odporúčanie R (91) 1“) je kľúčové, pokiaľ ide o presadzovanie európskeho štandardu ochrany jednotlivca v súvislosti s právomocou správnych orgánov prejednávať správne delikty a ukladať za ne sankcie.<sup>1</sup>

Požiadavky odporúčania R (91) 1 sa majú uplatňovať v správnom konaní, ktorého výsledkom môže byť rozhodnutie o uložení správnej sankcie fyzickej alebo právnickej osobe. Vyjadrujú špecifické princípy v oblasti administratívneho trestania bez toho, aby tým boli dotknuté garancie ochrany jednotlivca podľa čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Pri aplikácii princípov podľa odporúčania R (91) sa majú brať do úvahy požiadavky na dobrú a účinnú verejnú správu. Ich uplatnenie však nesmie ísť na úkor oprávnených záujmov tretích osôb (napr. v rámci ochrany osobných údajov) alebo tzv. vyšších verejných záujmov (napr. ochrana verejného zdravia, životného prostredia, bezpečnosť štátu). I vtedy je však potrebné usilovať sa o dodržanie čo najvyššieho stupňa súladu so všeobecnými požiadavkami odporúčania R (91). Treba mať pritom na pamäti, že tieto požiadavky sú výrazom minimálneho štandardu ochrany osôb pri vyvodzovaní administratívno-právnej zodpovednosti orgánmi verejnej správy. Odporúčanie neodrádza členské štáty Rady Európy od toho, aby prijali vyšší štandard ochrany takýchto osôb a nesmie sa tak ani interpretovať.

Odporúčanie R (91) 1 vyjadruje nasledujúce princípy správneho trestania:

- nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege,

---

<sup>1</sup> Tento príspevok bol vyhotovený v rámci projektu VEGA č. 1/0092/13 „Princípy administratívno-právnej zodpovednosti – právna úprava a právna prax“.

- zákaz retroaktivity,
  - ne bis in idem,
  - povinnosť správneho orgánu prihliadať na sankciu uloženú iným správnym orgánom.
- Ďalšie princípy uvedené v odporúčaní R (91) 1 sú súčasťou práva osoby na spravodlivý proces. Ide o:
- princíp konania o správnom delikte v primeranej lehote,
  - právo na ukončenie konania o správnom delikte rozhodnutím,
  - špeciálne princípy, ktoré sa aplikujú popri princípoch zakotvených rezolúciou (77) 31 (právo osoby byť informovaná o obvinení a dôvodoch tohto obvinenia, právo mať primeraný čas na prípravu obhajoby, právo osoby byť informovaná o dôkazoch proti nej, právo osoby byť vypočutá, právo na odôvodnenie rozhodnutia, ktorým sa ukladá správna sankcia, princíp, že dôkazné bremeno v konaní spočíva na správnom orgáne, princíp preskúmateľnosti rozhodnutia orgánu, ktorým sa ukladá správna sankcia).

Vzhľadom k tomu, že Slovenská republika ako členský štát Rady Európy má politický záväzok transponovať požiadavky odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy do svojho právneho poriadku, stále aktuálnym problémom je otázka uplatňovania týchto princíпов pri vyvodzovaní zodpovednosti osôb za správne delikty, a to aj vo vzťahu k priestupkom ako špeciálnej kategórii správnych deliktov.

Slovenská súdna judikatúra, aj na základe rozsudkov Európskeho súdu pre ľudské práva, zdôrazňuje, že vo veciach priestupkov ide o veci trestného charakteru bez ohľadu na relatívne nízke sankcie. Vo všetkých veciach trestného charakteru musí mať osoba, proti ktorej sa vedie konanie, možnosť domôcť sa práva na spravodlivý proces v zmysle čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 29. apríla 2008, sp. zn. 8 Sžo 87/2008).

## **2 PRINCÍP KONANIA O PRIESTUPKU V PRIMERANEJ LEHOTE**

Uvedený princíp je zviazaný s princípom právnej istoty. Vyjadruje vo všeobecnosti požiadavku, aby žiadne konanie pred správnym orgánom bez ohľadu na to, či sa rozhoduje o práve alebo povinnosti konkrétnej osoby, netrvalo neprimerane dlho.

Hmotnoprávny aspekt tohto princípu je v priestupkovom práve zviazaný so zánikom zodpovednosti osoby za priestupok v dôsledku márneho uplynutia času. Pritom vo všeobecnosti platí, že pri správnych deliktoch je lehota pre zánik zodpovednosti kratšia než pri súdnych deliktoch vzhľadom na nižší stupeň ich spoločenskej nebezpečnosti. Uvedené pravidlo sa uplatňuje tak pri návrhových priestupkoch ako aj v konaní začatom z úradnej povinnosti.

Procesnoprávny aspekt tohto princípu je zviazaný s právomocou správneho orgánu viesť postup týkajúci sa priestupku. Zánik zodpovednosti za priestupok je dôvodom tak pre odloženie veci zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, ako aj pre zastavenie konania (§ 76 ods. 1 písm. f) zákona SNR č. 372/1990 Zb.). Nepriamo ovplyvňuje aj rýchlosť skončenia konania o priestupku, lebo

ak má správny orgán vyvodiť administratívnoprávnu zodpovednosť osoby, musí v tejto zákonnej lehote o jej priestupku právoplatne rozhodnúť.

V záujme účinného výkonu verejnej správy je vhodné zákonnou lehotou rámcovať aj postup orgánu, ktorý predchádza samotné konanie o priestupku (napr. lehota podľa § 59 ods. 4 zákona SNR č. 372/1990 Zb., v ktorej je správny orgán alebo orgán oprávnený objasňovať priestupky skončiť objasňovanie priestupku. Takáto právna úprava je v súlade s požiadavkou odporúčania R (91) 1, podľa ktorého „ak orgány verejnej správy začali postup, ktorý by mohol vyústiť do uloženia správnej sankcie, konajú s rýchlou, ktorá je rozumná vzhľadom na dané okolnosti“.

Právna úprava priestupkov v Slovenskej republike neobsahuje špeciálnu lehotu poriadkového charakteru, v ktorej by správny orgán mal o priestupku rozhodnúť, a tak sa subsidiárne aplikuje všeobecná lehota podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov.

Vzhľadom na nadobudnutie účinkov rozhodnutia o priestupku do tejto všeobecnej lehoty na rozhodnutie sa započíta aj lehota spojená s oznámením rozhodnutia, ktoré je podmienkou nadobudnutia jeho právoplatnosti.

Na to, aby rozhodnutie o priestupku nadobudlo právoplatnosť, je potrebné, aby oznámenie rozhodnutia bolo vykonané riadne. To znamená, že sa musia striktné dodržať všetky zákonné podmienky pre doručovanie. Ak tomu tak nie je, nemôže nastať ani fikcia doručenia rozhodnutia (k tomu pozri bližšie uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 16. novembra 2007, sp. zn. 8 Sžo 2/2007 a z 29. januára 2009, sp. zn. 8 Sžo 181/2008).

### **3 PRÁVO NA UKONČENIE KONANIA O PRIESTUPKU ROZHODNUTÍM**

Vyjadruje právo obvineného z priestupku a tomuto jeho právu zodpovedajúcu povinnosť orgánu verejnej správy vždy ukončiť začaté správne konanie o priestupku rozhodnutím. Je pritom irelevantné, či ide o rozhodnutie vo veci samej alebo o rozhodnutie, ktorým sa začaté priestupkové konanie zastavuje bez toho, aby sa vo veci samej rozhodlo. Neuplatňuje sa len v situácii, keď správny orgán nezačal konanie o priestupku a vec vybavil jej odložením.

Právo obvineného aby konanie o priestupku bolo ukončené rozhodnutím orgánu, implicitne zahŕňa i jeho právo na rozhodnutie, ktoré má všetky obsahové a formálne náležitosti.

Obsahové náležitosti výroku rozhodnutia o priestupku zakotvuje § 77 zákona SNR č. 372/1990 Zb. Špeciálne náležitosti rozhodnutia vydaného v blokovom konaní upravuje § 85 ods. 1 a 3 a § 85 ods. 4 druhá veta zákona SNR č. 372/1990 Zb.

Podľa uznesenia českého Najvyššieho súdu z 12. decembra 2001, sp. zn. 21 Cdo 775/2000, rozhodnutie vydané v blokovom konaní (pokuta uložená v blokovom konaní) musí, aby šlo o správne rozhodnutie (rozhodnutie orgánu štátnej správy alebo samosprávy), tieto náležitosti obsahovať. Obdobné stanovisko zaujalo

občianskoprávne kolégium Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v rozhodnutí z 3. októbra 2001 (sp. zn. Cpj 36/01), ktoré dospelo k záveru, že rozhodnutie o uložení blokovej pokuty je titulom pre nariadenie výkonu rozhodnutia (exekúciu) a pre jej reálne vymożenie za predpokladu, že bude obsahovať náležitosti uvedené v § 85 ods. 1, ods. 3 a ods. 4 zákona SNR č. 372/1990 Zb.

#### **4 ŠPECIÁLNE PRINCÍPY V KONANÍ O PRIESTUPKOKCH AKO SÚČASŤ PRÁVA OSOBY NA SPRAVODLIVÝ PROCES VO VEREJNEJ SPRÁVE**

##### **4.1 Právo obvineného z priestupku byť oboznámený s dôvodmi, pre ktoré sa konanie o priestupku uskutočňuje**

Je špeciálnym procesným právom, ktoré úzko súvisí s princípom stíhania len zo zákonných dôvodov.

V užšom zmysle slova sa spája s úpravou spôsobu začatia konania o priestupku; v širšom zmysle slova sa spája s procesným právom obvineného z priestupku byť riadne predvolaný na ústne pojednávanie, vyjadriť sa pred vydaním rozhodnutia k jeho podkladom, ako aj s jeho právom oboznámiť sa s odôvodnením rozhodnutia.

Podľa súdnej judikatúry správny orgán môže prejednať priestupok v neprítomnosti obvineného z priestupku len v prípade, ak sa obvinený z priestupku odmietne dostaviť na ústne pojednávanie, hoci bol riadne predvolaný, alebo sa nedostaví bez náležitého ospravedlnenia prípadne bez dôležitého dôvodu (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 18. januára 2007, sp. zn. 2 SŽ-o-KS 144/2006). V takom prípade nemôže ísť o porušenie procesných práv obvineného z priestupku, ktorého by sa mohol účinne dovolať (pozri tiež rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 5. februára 2008, sp. zn. 1 Sžo 136/2007).

Garancia práva obvineného z priestupku byť oboznámený s dôvodmi, pre ktoré sa konanie o priestupku uskutočňuje, je dôležitá, lebo podmieňuje jeho možnosť (a právo) účinne sa obhajovať.

Ustanovenie § 67 zákona SNR č. 372/1990 Zb. v tejto súvislosti neupravuje ani formálne, ani obsahové náležitosti oznámenia o začatí konania o priestupku a o predvolaní na ústne pojednávanie, ktoré patria v právnej praxi k prvým procesným úkonom správneho orgánu voči obvinenému z priestupku. V takomto prípade je potrebné subsidiárne aplikovať zákon č. 71/1967 Zb.

Pokiaľ ide o formu, akou sa predmetné úkony môžu uskutočniť, slovenský správny poriadok nemá v tomto smere výslovné ustanovenie, avšak vzhľadom na dôležitosť oznámenia o začatí konania o priestupku ako aj predvolania obvineného z priestupku na ústne pojednávanie je potrebné výkladom § 24 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o doručovaní do vlastných rúk dospieť k tomu, že zákon písomnú formu oznamovania týchto procesných úkonov predpokladá. Iný postup správneho orgánu (napr. telefonické oznámenie) by bolo porušením zákona a veľmi ľahko právne

spochybniteľné. To, samozrejme, neplatí v prípade špeciálnej úpravy, ak z povahy veci vyplýva, že prvý procesný úkon správneho orgánu voči obvinenému z priestupku sa uskutočňuje ústnym vyhlásením (blokované konanie).

Potvrďuje to aj nález Ústavného súdu Českej republiky z 11. apríla 2004, sp. zn. II. ÚS 788/02. Ten konštatoval, že predvolanie, vzhľadom ku kľúčovému významu ústneho pojednávania v priestupkovom konaní a vzhľadom na závažnosť následkov nedostavenia sa, sa musí urobiť v takej forme, ktorá nevzbudzuje pochybnosti o tom, či osoba bola riadne predvolaná. Vhodnou formou je celkom nepochybne písomné predvolanie s vykázaným doručením, prípadne predvolanie urobené pri ústnom pojednávaní do protokolu. Je vecou správneho orgánu, akú formu predvolania zvolí, musí však byť schopný riadne predvolanie preukázať.

Osoba sa stane obvinenou z priestupku, len čo správny orgán voči nej vykonal prvý procesný úkon. Za takýto úkon treba považovať doručenie oznámenia o začatí konania o priestupkoch spojené s predvolaním na obligátorne vedené ústne pojednávanie.

Pokiaľ ide o obsahové náležitosti oznámenia o začatí konania o priestupkoch, pri nedostatku špeciálnej úpravy v priestupkovom zákone je potrebné vychádzať z čl. 6 ods. 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a zo všeobecnej úpravy správneho konania.

Orgán musí informovať obvineného o právnej kategórii správneho deliktu ako aj o dôvodoch, pre ktoré začína správne konania. Oznámenie by malo minimálne obsahovať údaj o tom, že osoba sa predvoláva „v postavení obvineného, kedy a kam sa má dostaviť, predmet jednania (v jaké veci a z jakého dôvodu – zde sdělení obvinění ze spáchání konkrétního přestupku) a poučení o právnických následcích nedostavení se k ústnímu jednání. Jelikož se jedná o sankční řízení, je vhodné v oznámení uvést, jaký postih za dané jednání hrozí. Takovou specifikaci nelze považovat za předčasné konstatování odpovědnosti, která je teprve v řízení zkoumána. Současně lze doporučit, aby předvolání obsahovalo též poučení o právu předvolávané osoby nechat se v řízení zastupovat zmocněncem“ (Kučerová, 2009, s.292).

#### **4.2 Právo obvineného z priestupku vyjadriť sa k veci**

Súvisí s jeho *právom na účinnú obhajobu*. Zahŕňa právo vyjadriť sa ku všetkým skutočnostiam, ktoré sa mu kladú za vinu a k dôkazom o nich, uplatňovať skutočnosti a dôkazy na svoju obhajobu, podávať návrhy a opravné prostriedky. Právo na oboznámenie sa s obsahom dôkazov je v § 73 ods. 2 zákona SNR č. 372/1990 Zb. upravené implicitne.

Právo na to, aby bol obvinenému poskytnutý dostatočný čas na prípravu, v zákone nie je výslovne zakotvené. Jeho uplatňovanie v praxi však súvisí s princípom vedenia konania o priestupkoch v primeranej lehote. Ten v sebe zahŕňa nielen požiadavku na účinnú verejnú správu, ale i požiadavku, aby správny orgán neznemožnil realizáciu práva obvineného na obhajobu.



Právo obvineného vyjadriť sa k veci, o ktorej sa má rozhodnúť, sa tiež premieta do jeho procesného práva byť riadne predvolaný na ústne pojednávanie (§ 74 ods. 1 zákona SNR č. 372/1990 Zb.). *Nenariadenie ústneho pojednávania* vo veci priestupku je pritom porušením práva osoby na spravodlivý proces podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Súčasťou práv obvineného z priestupku v rámci jeho práva vyjadriť sa k veci, je i jeho procesné právo navrhnúť vykonanie dôkazov. Úzko súvisí s *povinnosťou správneho orgánu zistiť skutočný stav veci* podľa § 32 zákona č. 71/1967 Zb.

Tu je potrebné vychádzať zo zásady, že aj keď právomoc správneho orgánu rozhodnúť o rozsahu zisťovania podkladov pre rozhodnutie o priestupku ako aj o výbere dôkazných prostriedkov vyplýva z jeho vrchnostenského postavenia ako aj z vyšetrovacieho princípu, musí túto svoju právomoc uplatňovať tak, aby v konaní o priestupkoch rešpektoval procesné práva obvineného z priestupku, základné zásady správneho konania a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Podľa súdnej judikatúry túto povinnosť nad rámec rozsahu vlastného zisťovania má správny orgán prvého aj druhého stupňa len v rozsahu dôvodov a skutočností, vrátane návrhov na vykonanie dôkazov, ktoré *priestupca v priebehu správneho konania uviedol*. Správny orgán nemá povinnosť, aby domýšľal právne relevantné dôvody svedčiace v prospech priestupku, ktoré ním neboli uplatnené a následne k týmto dôvodom vykonával príslušné skutkové zistenia (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 12. februára 2009, sp. zn. 8 Sžo 139/2008).

Za porušenie procesných práv obvineného z priestupku nemožno považovať nevykonanie ním navrhovaných dôkazov, a to najmä vtedy, ak by išlo o preukázanie skutočností *zjavne nepotrebných alebo nadbytočných* (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 5. februára 2008, sp. zn. 1 Sžo 145/2007). V takom prípade je však nevyhnutné, aby sa správny orgán svoj postoj *riadne zdôvodnil*. Podstatnou chybou konania by preto napríklad bolo, ak by správny orgán v odôvodnení rozhodnutia neuviedol, prečo navrhovaných svedkov nevypočul (nálež Najvyššieho správneho súdu ČSR z 29. marca 1923, sp. zn. 5323/1923, Boh. A 2162/1923).

K porušeniu práva na spravodlivý proces obvineného z priestupku dochádza napríklad vtedy, ak správny orgán obmedzí právo osôb, ktoré čelí obvineniu z priestupku vypočúvať alebo dať vypočuť svedkov proti sebe a dosiahnuť ich predvolanie a vypočutie svedkov vo svoj prospech za rovnakých podmienok ako svedkov proti sebe (rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky z 20. januára 2006, sp. zn. 4 As 2/2005). V takom prípade je totiž vysoká pravdepodobnosť, že záver o skutkovom stave bude prijatý len na základe jednostranných dôkazov.

Uvedené pochybenie vytkol správnomu orgánu Najvyšší súd Slovenskej republiky (sp. zn. 6 Sžo 34/2007) v situácii, keď žalovaný a prvostupňový správny orgán v konaní o prejednaní priestupku vychádzali prakticky iba z dôkazov, ktoré zadovážil prvostupňový správny orgán (najmä z výpovedí poškodeného a svedka) bez toho, že by

prihliadli na tvrdenia uplatnené žalobcom a vysporiadali sa s ním navrhnutými dôkazmi, ktoré bez ďalšieho považovali za nerelevantné a účelové.

Iným pochybením zo strany orgánu prejednávajúceho priestupok v súvislosti s právom obvineného z priestupku vyjadriť sa k veci je, keď obvinený nie je dostatočne podrobne vypočutý, pričom sa mu vôbec neumožní preukázať skutočnosti, na ktoré poukazoval.

#### **4.3 Právo obvineného z priestupku na riadne odôvodnenie rozhodnutia**

Za riadne odôvodnené rozhodnutie, ktorým sa ukladá sankcia, možno považovať len také, ktoré spĺňa zákonom určené požiadavky na jeho obsah.

Súdna judikatúra sa už v minulosti vyslovila, že nie všetky pochybenia správneho orgánu týkajúce sa obsahových náležitostí rozhodnutia o administratívnoprávnej sankcii spôsobujú jeho nepreskúmateľnosť. Nepreskúmateľnosť rozhodnutia však určite spôsobuje skutočnosť, že z jeho odôvodnenia nie je zrejmé, z akých zistených dôkazov, pokiaľ ide o skutkový stav, správny orgán vychádzal (rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky z 20. septembra 2005, sp. zn. 2 As 18/2004 č. 744/2006 Zb. NSS).

Za porušenie práva obvineného z priestupku na riadne odôvodnenie rozhodnutia je potrebné kvalifikovať aj prípad, keď správny orgán nedostatočne zdôvodní svoje správne uváženie vo vzťahu k druhu a výške sankcie uloženej za priestupok.

#### **4.4 Povinnosť správneho orgánu dokazovať vinu obvineného z priestupku**

Povinnosť správneho orgánu dokazovať vinu obvineného z priestupku má podľa odporúčania R (91) 1 povahu princípu konania, čím sa zdôrazňuje význam tejto všeobecnej povinnosti správneho orgánu. V slovenskej úprave táto povinnosť nepriamo vyplýva zo skutočnosti, že konanie o priestupkoch je konaním ex offio.

Jestvuje aj v prípade tzv. návrhových priestupkov. Priestupkové konanie nemožno chápať ako sporové konanie, ktoré sa odvíja len od návrhov strán. To platí aj v situácii, keď na začatie konania o priestupku je potrebný návrh postihnutej osoby alebo jej zákonného zástupcu alebo opatrovníka. Navrhovateľ preto nemá procesné povinnosti charakteristické pre sporové konanie, t. j. ani povinnosť dokazovať.

#### **4.5 Princíp preskúmateľnosti rozhodnutia o sankcii uloženej za priestupok súdom**

Premietnutie tejto požiadavky odporúčania R (91) 1 do platného právneho poriadku členského štátu Rady Európy vyžaduje, aby zákon zakotvil:

- subjekt oprávnený preskúmať zákonnosť takéhoto rozhodnutia,
- rozsah jeho právomoci.

Podľa rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva z 23. septembra 1998 (Malige c. Francúzsko) i keď Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd nebráni tomu, aby stíhanie a trestanie ľahších deliktov bolo prednostne zverené správnym

orgánom, dotknutá osoba musí mať možnosť nechať rozhodnutia prijaté proti nej preskúmať súdom, ktorý spĺňa záruky ustanovené v čl. 6 Dohovoru. Vychádzajúc z princípu oddelenosti súdnej a výkonnej moci, takýmto príslušným orgánom môže byť len súd. Požiadavku nezávislého tribunálu nespĺňa orgán, ktorý pri rozhodovaní vystupuje ako správny orgán.

Ďalším dôležitým predpokladom je zákonom garantované právo osoby obrátiť sa na súd a žiadať, aby jej vec bola v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd prejednaná spravodlivo, verejne a v primeranej lehote.

Uvedené právo v minulosti na Slovensku vylučovalo vtedy platné znenie § 83 ods. 1 zákona SNR č. 372/1990 Zb., nakoľko súdnemu prieskumu nepodliehalo rozhodnutie o priestupku, ktorým bola uložená pokuta do 2 000 Kčs alebo zákaz činnosti na čas kratší ako šesť rokov alebo prepadnutie alebo zhabanie veci, ktorej hodnota nepresahovala 2 000 Kčs. Preto bolo v rozpore s čl. 6 ods. 1 Dohovoru (k tomu pozri napr. rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z roku 1998 Lauko v. Slovenská republika a J. Kadubec v. Slovenská republika).

Inou záležitosťou je, že vnútroštátny právny poriadok členského štátu Rady Európy upravuje podmienky pre uplatnenie práva osoby na prístup k spravodlivosti. Zákonné podmienky v tomto smere však nesmú neúmerne sťažovať alebo dokonca znemožňovať prístup osoby k súdu.

Osobou oprávnenou podať žalobu proti rozhodnutiu o priestupku je účastník priestupkového konania. Podľa § 72 zákona SNR č. 372/1990 Zb. je ním napríklad aj navrhovateľ, na ktorého návrh bolo začaté konanie o tzv. návrhovom priestupku. Účastník správneho konania musí splniť podmienku ustanovenú Občianskym súdnym poriadkom, a to tvrdiť, že ako účastník správneho konania bol rozhodnutím a postupom správneho orgánu ukrátený na svojich právach. Musí ísť o rozhodnutie správneho orgánu o priestupku, ktoré je *právoplatné*, a žalobca musí *vyčerpať riadne opravné prostriedky*, ktoré sa pre rozhodnutie pripúšťajú (§ 247 ods. 3 zákona č. 99/1963 Zb.).

V poradí posledná uvedená zákonná podmienka sa stala kľúčovou pri posúdení otázky, či možno rozhodnutie o pokute vydané v blokovom konaní preskúmať v rámci správneho súdnictva.

Najvyšší správny súd Českej republiky svojím rozsudkom z 15. januára 2009, č. k. 2 AS 89/2008-54 vo veci *prípustnosti návrhu* sťažovateľa, ktorú krajský súd považoval za neodôvodnený, poukázal na svoj rozsudok z 29. decembra 2004, č. k. 6 As 49/2003-48, v ktorom sa vyjadril k povahe konania o blokovej pokute podľa zákona o priestupkoch. V situácii, keď sa sťažovateľ uspokojil s ukončením veci v blokovom konaní bez toho, aby využil svoje právo na to, aby sa v jeho veci uskutočnilo ďalšie konanie vo veci jeho priestupku, nepovažoval jeho žalobu za prípustnú. Sťažovateľ mal, podľa názoru súdu, možnosť využiť ochranu práv zaručených v čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v ďalšom konaní o priestupku za predpokladu, že by vyjadril svoj nesúhlas s uložením pokuty v blokovom konaní.

Skutočnosť, že uloženie správnej sankcie nemohlo byť vybavené v blokovom konaní, nemôže byť – samozrejme – v neprospech obvineného z priestupku, ktorý má právo na to, aby sa o jeho veci rozhodlo v správnom konaní, v ktorom disponuje všetkým procesnými právami.

Zákon taktiež musí zabezpečiť, že postavenie obvineného z priestupku sa v dôsledku využitia jeho zákonného práva, aby o jeho priestupku bolo rozhodnuté v neskrátenom správnom konaní, nezhorší. Opačná úprava by bola popretím účelu, ktorý sleduje odporúčanie R (91) 1.

Predmetná požiadavka výslovne vyplýva z § 87 ods. 4 zákona SNR č. 372/1990 Zb., keď obvinenému z priestupku, ktorý včas podal odpor proti rozkazu v rámci rozkazného konania, ktoré je tiež skrátenou formou prejednávania priestupku, bol uložený v správnom konaní iný druh sankcie (s výnimkou pokarhania) alebo vyššia výmera sankcie, než bola uvedená v rozkaze. Takéto analogické ustanovenie však vo vzťahu k blokovému konaniu v zákone SNR č. 372/1990 Zb. chýba. Uvedená požiadavka by mala byť preto v § 84 zákona SNR č. 372/1990 Zb. de lege ferenda explicitne zakotvená.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BABIAKOVÁ, E. – HAJDINOVÁ, J. *Judikatúra vo veciach priestupkového práva*. Bratislava: IURA EDITION, spol. s r. o., 2012, s. 414, ISBN 978-80-8078-462-1.
- [2] KOŠIČIAROVÁ, S. *Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy*. Bratislava: IURA EDITION, 2012, s. 552, ISBN 978-80-8078-519-2.
- [3] KUČEROVÁ, H. – HORZINKOVÁ, E. *Zákon o priestupkoch s komentárom a judikaturou*. Praha: Leges, 2009, s. 368, ISBN 978-80-87212-15-8.
- [4] ŠIŠKEOVÁ, S. – LAVICKÝ, P. – PODHRÁZKÝ, M. *Přehled judikatury ve věcech správního trestání*. Praha: ASPI, a. s., 2006, s. 824, ISBN 80-7357-200-1.

prof. JUDr. Soňa KOŠIČIAROVÁ, PhD.  
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave  
sona.kosiciarova@truni.sk

# PRÁVNICKÉ OSOBY VEŘEJNÉHO PRÁVA JAKO SUBJEKTY MAJETKOVÉ A DOBRÁ VEŘEJNÁ SPRÁVA

Petr HAVLAN

## Abstract

*The paper focuses on the relation between proper property management of public law legal entities and good public administration, the relation which is often (and unjustifiably) neglected. It is of high importance to ensure that the principle of proper property management of public law legal entities will take the position in the system of good administration principles which corresponds to its importance. On the basis of a brief critical analyses of the Czech legal regulation of public property management and disposing of the property in question, which shows its unsatisfactory state, the paper (inter alia) stresses out and justifies in adequate way why it is (in principle) yet impossible to meet the principle of good public property management in the Czech Republic.*

**Keywords:** *public law legal entities – public property – good public administration*

## 1 ÚVOD

Skutečností zůstává, že zásada řádného hospodaření s veřejným majetkem je v souvislosti s principy dobré veřejné správy zmiňována sporadicky, resp. marginálně. Např. Doporučení Výboru ministrů členských zemí o dobré veřejné správě ze dne 20. června 2007 hovoří o veřejném majetku explicitě pouze v souvislosti s konstatováním, že dobrá veřejná správa je aspektem dobrého vládnutí a že musí, mimo jiné, „udržovat, podporovat a zabezpečovat veřejný majetek a další veřejné zájmy“. Kodex dobré veřejné správy (připojený jako příloha k „Doporučení“) pak v „Sekci I“ při výčtu zásad, které v podstatě „definují“ *základní právo na dobrou veřejnou správu*, se o němčem, jako zásadě řádného hospodaření s veřejným majetkem, vůbec nezmiňuje.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Příspěvek byl zpracován s podporou grantu MUNI/A/0837/2012 „Právnícké osoby veřejného práva z perspektivy veřejnoprávní a soukromoprávní (POVPVS)“.

Rovněž v odborné literatuře bývá zmínka o řádném hospodaření s veřejným majetkem v kontextu s principy dobré veřejné správy spíše ojedinelá<sup>2</sup>.

Nutno přiznat, že tato okolnost není příliš překvapivá. Vlastně stačí stručně zrekapitulovat zásady, které jsou obvykle s dobrou veřejnou správou spojovány, jako je zásada zákonnosti, zásada rovnoprávnosti, zásada nestrannosti, zásada proporcionality (přiměřenosti), zásada právní jistoty, zásada konání v přiměřené časové lhůtě, zásada participace, zásada úcty k soukromí či zásada transparentnosti, abychom si o v celku obecně přijímaném chápání podstat této správy udělali obrázek. Přitom netřeba zastírat, že lze mít k tomuto pojetí dobré veřejné správy určité výhrady, resp. že asi není jediné možné. Diskutovat lze hlavně jakoby programovou „disproporci“ mezi právy a povinnostmi. Je nespornou pravdou, že dobrá veřejná správa se „netýká“ pouze orgánů veřejné správy, ale také těch vůči nimž je vykonávána, tzn. že jak důsledné plnění povinností vykonavateli veřejné správy, tak odpovídající plnění povinností adresáty jejich působení, jakož i těch, kteří vytvářejí pro tuto správu právní rámec, je klíčové pro to, aby veřejná správa dobře fungovala.<sup>3</sup>

A právě na akcentu takřkajíc všeobecně „povinnostního“ přístupu k veřejné správě - který mj. úzce souvisí také s veřejným majetkem - lze postavit zkoumání vztahu mezi zásadou řádného hospodaření s tímto majetkem (potažmo dílčími zásadami, které lze v souvislosti s tímto hospodařením vymezit<sup>4</sup>) a dobrou správou, resp. s jejími principy.

## 2 VEŘEJNÝ MAJETEK, JEHO SUBJEKTY A VEŘEJNÁ SPRÁVA

### 2.1 Současná situace a okolnosti jejího vzniku

Těžko pochybovat o tom, že plnohodnotná veřejná správa (a tudíž v principu i reálné naplnění shora vypočtených zásad dobré veřejné správy) je s veřejným majetkem úzce, ba *existenčně* spjata. Přesvědčivě o tom, mimo jiné, vypovídá také naše historická zkušenost. Dnes se už vcelku ví, že konec svébytného samosprávného majetku, v zásadě k 1. lednu 1950<sup>5</sup>, znamenal také konec samosprávných územních jednotek jako svébytných majetkoprávních subjektů, resp. konec územní samosprávy jako takové. Tato redukce veřejné správy jen na státní správu, nemající mnoho společného s moderní veřejnou správou, pak takřkajíc nepřinesla pouze bezprostřední „efekt“.

---

<sup>2</sup> Viz k tomu např. Janeček, J. *Hospodaření územních samosprávných celků*. Disertační práce. 2011. Vedoucí práce P. Havlan. s. 82-84 a literatura tam citovaná. Dostupné z: [www.law.muni.cz](http://www.law.muni.cz)

<sup>3</sup> K otázce nezbytné „proporce“ mezi právem a povinnostmi, tj. zvláště potřebě mít vedle katalogu základních lidských práv a svobod také paralelně katalog lidských povinností, více v závěru této stati.

<sup>4</sup> K tomu např. Janeček, J. op. cit. 1, s. 84-88.

<sup>5</sup> Viz zákon č. 279/1949, Sb., o finančním hospodaření národních výborů. Podrobněji k tomu např. HAVLAN, P. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008, s. 79 a 80.

Faktem totiž zůstává, že následky diskontinuity oné „samosprávné majetkové svébytnosti“ byly později poměrně obtížně překonávány. Příznačné v tomto směru jsou ostatně už první pokusy o oživení komunálního vlastnictví, které se u nás objevily zhruba v polovině 80. letech minulého století. Tehdy se uvažovala především koncepce (možno říci „přestavbová“), která chápala komunální vlastnictví jako integrální součást vlastnictví státního, kde předmětem tohoto vlastnictví měly být části národního majetku a subjektem územní orgány státní moci a správy, čili koncepce v zásadě slučitelná se soustavou národních výborů a nikoli nepodobná úpravě obsažené v Ústavě z roku 1948.<sup>6</sup> Reálné naplnění takové koncepce by přitom znamenalo pouhou iluzi územní samosprávy; chyběl by totiž právě svébytný majetek, „nezávislý“ na státu, tedy základní atribut každé samosprávy, bez něhož skutečná samospráva prostě nemůže existovat. Současně, pravda poněkud paradoxně, bychom zde ale měli v podstatě ucelenou právní úpravu pravidel hospodaření a nakládání s veřejným majetkem (byť formálně státním),<sup>7</sup> který by nicméně svou funkci v území nějakým způsobem nepochybně plnil.

Nelehké překonávání samosprávného majetkového deficitu v naší veřejné správě je zřejmé rovněž v 90. letech 20. století. Uvedené platí bez ohledu na to, že šlo o etapu, která přinesla zásadní změnu v podobě vzniku reálné obecní samosprávy založené na vlastním svébytném (tj. na státu „nezávislém“) majetku obcí (nabytém nejprve od státu a následně vlastními aktivitami, popř. jiným způsobem). Problém lze přitom spatřovat hlavně v těžko pochopitelné rezignaci na ucelenou právní úpravu pravidel hospodaření a nakládání s veřejným majetkem samosprávného typu.<sup>8</sup> Tápání v tomto směru pokračovalo také na počátku 21. století, kdy sice došlo k zformování reálné regionální samosprávy a ustavené kraje získaly, podobně jako obce (od státu, vlastními aktivitami či jiným zákonným způsobem)<sup>9</sup>, svůj vlastní svébytný majetek („nezávislý“ na státu), nicméně možnost ucelené právní (zákonné) úpravy pravidel hospodaření a nakládání s veřejným majetkem samosprávného typu se ještě více vzdálila. Uvedené tak lze jednoznačně označit za promeškanou historickou příležitost.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Za jakýsi náznak legislativního vyjádření předmětné koncepce by přitom bylo možno považovat zejména ustanovení § 35 zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech, ve znění novely č. 115/1988 Sb. Více k tomu Havlan, P. op. cit. 3, zejména s. 93.

<sup>7</sup> Šlo by o majetek, na který by se v zásadě (byť možná s některými výjimkami) vztahovala úprava obsažená v hospodářském zákoníku a prováděcí vyhlášce k němu (viz tehdejší vyhlášku č. 119/1988 Sb., o hospodaření s národním majetkem).

<sup>8</sup> Více k tomu Havlan, P. op. cit. sub 3, s. 126 a 127

<sup>9</sup> Šlo by o majetek, na který by se v zásadě (byť možná s některými výjimkami) vztahovala úprava obsažená v hospodářském zákoníku a prováděcí vyhlášce k němu (viz tehdejší vyhlášku č. 119/1988 Sb., o hospodaření s národním majetkem).

<sup>10</sup> Konkrétně tedy v tom, že nedošlo k přijetí původně uvažovaného zákona „o majetku územních samosprávných celků“, když záhy po prvním neúspěšném pokusu Ministerstva financí bylo od dalších „pokusů“ upuštěno. Více k tomu op. cit. 3, s. 191 a zejména literatura tam citovaná.

Přetrvávající handicap české územní samosprávy (o zájmové samosprávě se v tomto kontextu hovoří ovšem ještě obtížněji)<sup>11</sup> v podobě neexistence obdobného zákona jako je zákon o majetku státu<sup>12</sup>, vede k tomu, že současná obecná majetkoprávní problematika územních samosprávných celků, obsažená zejména v některých ustanoveních nyní platného zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, (obecní zřízení), zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, (krajské zřízení), jakož i zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, a také (a v jistém smyslu především) v některých ustanoveních zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, je upravena značně nepřehledně, vnitřně nekonzistentně a co do obsahu a rozsahu upravovaných otázek nekompletně; odtud ostatně také její „ztížená“ aplikovatelnost.

Celkově nedobrá právní úprava veřejného majetku se tedy v Česku týká především jeho „samosprávné“ části. Na státní úrovni lze, s ohledem na zákon o majetku státu, situaci charakterizovat, řekněme, jako uspokojivou (i když ani zde nemá právní úprava zdaleka parametry, které by mít měla a mohla). Opravdu tristní situace ale panuje v právním zakotvení „vykonavatelů“ vlastnického práva a jiných majetkových práv subjektů veřejné správy, a to jak u státu, tak územních samosprávných celků, resp. jak na státosprávní, tak samosprávné úrovni.

Na státní úrovni stojí za připomenutí hlavně problémem s vlastnickými, resp. zcela majetkově nezpůsobilou „*příspěvkovou organizací*“. Ta je sice platnou českou právní úpravou pojata už jen jako kategorie „přechodná“, což ale, zvláště když tato „přechodnost“ trvá již více než deset let, nijak neospravedlňuje současnou podobu této úpravy. Konstrukce, podle níž státní příspěvková organizace - jednající v právních vztazích svým jménem a na svou odpovědnost - nemá dnes (na rozdíl od minulosti) žádné vlastní pohledávky a jiná majetková práva, přičemž všechen „její“ nehmotný majetek, stejně jako majetek hmotný, se považuje za majetek státu, je v kontextu současného českého práva nanejvýš problematická; státní příspěvková organizace už totiž nemá k tomuto státnímu majetku ani dřívější právo hospodaření, ale pouhou příslušnost s daným majetkem hospodařit. Nynější velmi oslabené postavení státní příspěvkové organizace jako právnické osoby lze tedy stručně vyjádřit tak, že nejenže nemá (stejně jako v minulosti) způsobilost vlastnit majetek, ale podle platné právní úpravy nemá ani žádné jiné právo k majetku, se kterým hospodaří, resp. nemá žádný vlastní majetek; v dané souvislosti pak o to překvapivěji (absurdněji) působí fakt, že česká státní příspěvková organizace je nositelem závazků, tj. těch, které vznikají z její činnosti a dále těch, které souvisejí s hmotným majetkem ve vlastnictví státu, s nímž hospodaří.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> To samozřejmě neznamená, že by nebylo o čem. Viz Havlan, P. op. cit. 3, zejména s. 221-233.

<sup>12</sup> Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>13</sup> Více k tomu, potažmo obecně ke státním organizacím jako vykonavatelům vlastnického práva a jiných majetkových práv státu Havlan, P. a kol. *Majetek státu v platné právní úpravě*. 3. vydání. Praha: Linde Praha, 2010, s. 62-67.



Také na samosprávné úrovni predstavuje „príspevková organizace“ kardinálny problém. Z platné právni úpravy, ktorá umožňuje územním samosprávným celkům zřizovat příspěvkové organizace „jako právnické osoby, které zpravidla ve své činnosti nevytvářejí zisk“, navíc nevyplývá nic (na rozdíl od úpravy státních příspěvkových organizací), co by nasvědčovalo jejich „přechodnosti“. Okolnost, že příspěvková organizace územního samosprávného celku je právnickou osobou svého druhu, se pak u ní projevuje v podstatě stejně jako u státní příspěvkové organizace; také ona je totiž (přes dále zmíněnou výjimku) v zásadě „vlastnicky nezpůsobilá“.

Jako důležité se přitom již delší dobu jeví vlastně jediné, a to, že příspěvková organizace územního samosprávného celku, stejně jako státní příspěvková organizace nemá v současném socioekonomickém prostředí své opodstatnění. Jde hlavně o to, že jako typ právnické osoby principiálně nezpůsobilé vlastnit - byť by se jí i nějaká právní úprava (jako např. novela zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů,

č. 477/2008 Sb.) pokusila (a to nutně neorganicky, resp. zcela nekompetentním matoucím způsobem) vlastnění za určitých podmínek „z části“ umožnit (viz § 27 odst. 5 cit. zákona) - je pro ostatní právní subjekty právnickou osobou obtížně čitelnou, narážející navíc na ustanovení řady zvláštních právních předpisů, které ve své podstatě již s takovým typem právnické osoby nepočítají, resp. nejsou s to počítat, třebaže ji eventuálně i formálně zmiňují.<sup>14</sup> Jinými slovy, transformace příspěvkových organizací by měla být vnímána jako jeden z naléhavých úkolů dneška. Bohužel současná situace je zcela jiná. Není totiž na dohled obecná, resp. univerzální (neomezená pouze na určitý úsek veřejné správy) právní úprava samostatných veřejných ústavů jako plnohodnotných vlastnických (majetkových) subjektů, které by nebyly jen pouhými vykonavateli vlastnického práva a jiných majetkových práv svého zřizovatele, byť by k němu měly (i nadále) majetkově velmi blízko, resp. byly by jím (i nadále) takřkájící majetkově podmíněny. Lze soudit, že jediné takové „neziskové subjekty“ jsou pak s to být respektovanou právnickou osobou veřejného práva a efektivně naplňovat svou mnohdy nezastupitelnou (zejména stabilizační a rozvojovou) funkci ve společnosti.

### 2.2 Důsledek nynějšího stavu

Stručně vyjádřeno: nemožnost v principu dostat zásadě řádného hospodaření s veřejným majetkem.

Těžko pochybovat, že řádné a efektivní hospodaření a nakládání s veřejným majetkem se může obejít bez moderních forem právnických osob veřejného práva. Dlouhodobý problém však spočívá v tom, že při teoretickém i praktickém diskursu s těmi, kteří v podstatě usilují o „privatizaci“ veřejných forem právnických osob čili o jejich

---

<sup>14</sup> Více k tomu HAvlan, P. a kol. op. cit. sub 7, s. 49-51 a literatura tam citovaná, nebo HAvlan, P., Janeček, J. a kol. op. cit. sub 7, s. 56-58 a literatura tam citovaná.

nahrazování formami soukromoprávními (typicky obchodními společnostmi<sup>15</sup>), se obvykle argumentuje (argumentuje-li se vůbec) jen opodstatněností forem prvně jmenovaných. Není proto divu, že pak zmínění „privatizátoři“ takovou argumentaci (už třeba jen z ideologických důvodů) neslyší, resp. nechtějí slyšet. Skutečnost, že se nepřichází s teoretickými koncepty nových progresivních veřejných právnických osob (zde typu veřejného ústavu), přesněji, že chybí společenská poptávka po nich, a není tudíž ani zájem činit následně odpovídající legislativní kroky, které by tyto nové formy právnických osob veřejného práva uvedly v život, pak představuje jednu ze zásadních překážek možného pozitivního obrátu v této oblasti.

Celkově pak neutěšený stav české právní úpravy veřejného majetku a subjektů s ním hospodařících zjevně přispívá také k vytváření příznivých podmínek pro ataky kompaktních zájmových (soukromovlastnických) skupin zaměřených na ekonomickou bázi daných subjektů, resp. na dobývání (s cílenou podporou některých politických struktur) renty tam, kde by měl služby efektivně poskytovat veřejný sektor.

### 3 ZÁVĚR

Závěr příspěvku (jak ostatně avizováno už v poznámce 2) budiž věnován otázce „proporce“ mezi právem a povinností. Tedy otázky představující obecný rámec, resp. základ materie, o níž hovoří předchozí text. Předně si dovoluji (a nečiním tak poprvé) připomenout, co bylo napsáno už před léty, a sice, „že jestli je dnes něco skutečně naléhavé, tak je to potřeba věnovat odpovídající pozornost nejen lidským právům, ale také (a vzhledem k tomu, že byly po léta zanedbávány, i *primo loco*) lidským povinnostem, lidské odpovědnosti.“<sup>16</sup> Stejně tak stojí za připomenutí snahy (pravda, poněkud nesmělé) na půdě OSN konstituovat jako určitý přirozený protipól Deklarace lidských práv právě Deklaraci lidských povinností (odpovědností),<sup>17</sup> jakož i např. plédování pro Chartu lidských povinností polského autora Tyszkiewiczze.<sup>18</sup>

Na této bázi pak lze principy dobré veřejné správy docela dobře chápat nejen jako obsah základního práva na dobrou veřejnou správu, ale také (a hlavně) jako obsah základní povinnosti dobré veřejné správy všech zúčastněných. Odtud ostatně i akcent

---

<sup>15</sup> V nedávné minulosti to byla např. snaha přeměnit české fakultní nemocnice ve smyslu § 93 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, které jsou dnes státními příspěvkovými organizacemi zřízenými Ministerstvem zdravotnictví, na „nemocnice univerzitní“, resp. snaha dát jim právní formu akciové společnosti, a nikoli - třebaže se to z povahy věci přímo nabízí - právě formu plnohodnotného (tj. vlastnický způsobilého) samostatného veřejného ústavu. Aktuálně se podobné snahy objevily např. také v souvislosti s tzv. transformací Národního divadla v Praze apod.

<sup>16</sup> Havlan, P. *Vlastnictví státu*. Brno : Masarykova univerzita, 2000, s. 204, pozn. 21.

<sup>17</sup> Tamtéž.

<sup>18</sup> Viz Tyszkiewicz, L. Globalizacja a problem uniwersalnych wartości. In: *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk (Czapliński, W. - red.)*. Warszawa : 2006, s. 992 a násl.

na zásadu rádného hospodaření s veřejným majetkem, jako typický projev právě oné „právo-povinnostní“ dimenze.

## POUŽITÁ LITERATURA

- [1] HAVLAN, P. a kol. *Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě*. 2. vydání. Praha : Linde Praha, a. s., 2008. 319 s. ISBN 978-80-7201-708-9.
- [2] HAVLAN, P. a kol. *Majetek státu v platné právní úpravě*. 3. vydání. Praha : Linde Praha, 2010. 503 s. ISBN 978-80-7201-796-6.
- [3] HAVLAN, P., JANEČEK, J. a kol. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha : Linde Praha, a. s., 2013. 343 s. ISBN 978-80-7201-899-4.
- [4] HAVLAN, P. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2008. 318 s. ISBN 978-80-7179-617-6.
- [5] HAVLAN, P. *Vlastnictví státu*. 1. vydání. Brno : Masarykova univerzita, 2000. 230 s. ISBN 80-210-2351-1.
- [6] JANEČEK, J. *Hospodaření územních samosprávných celků*. Disertační práce. 2011. Vedoucí práce P. Havlan. Dostupné z: [www.law.muni.cz](http://www.law.muni.cz)
- [7] TYSZKIEWICZ, L. Globalizacja a problem uniwersalnych wartości. In *Pravo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk (Czapliński, W. - red.)*. Warszawa : 2006. 1176 s. ISBN 83-7383-205-X.

doc. JUDr. Petr HAVLAN, CSc.  
Právnická fakulta Masarykovy univerzity  
[petr.havlan@law.muni.cz](mailto:petr.havlan@law.muni.cz)

# PRINCÍPY FINANČNEJ NORMOTVORBY ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

Peter MOLITORIS

## Abstract

*The contribution is focused on main principles of financial legislation of municipalities and higher territorial units. Legislation in the field of budgeting and local taxation is in strong relation with the realization of the tasks entrusted the higher territorial units and municipalities by law. It is important to stress, that in the field of financial legislation, the self-governmental authorities must not only respect the limits set by state legislation, but also the principles, on which the territorial self-government is organized.*

**Keywords:** *territorial self-government, legislation, budgeting, local taxation*

## 1 ÚVOD

Územná samospráva je v teórii definovaná rôzne. Zo všetkých dostupných definícií je možné spomenúť napr. definíciu P. Průchu (2007, s. 64), podľa ktorého je samosprávou „verejná správa uskutočňovaná inými verejnoprávnymi subjektmi než štátom, resp. verejnou správou vyznačujúcou sa zameraním samosprávneho subjektu na samého seba a svoje vlastné záležitosti“. S. Kadečka (2003, s. 7) definuje samosprávu ako „jednu z vetiev verejnej správy ako prejavu výkonnej moci v štáte, a to vetvu nezávislú a štátnej správe nepodriadenú, vykonávanú subjektmi od štátu odlišnými. Samospráva je vykonávaná vo vlastnom mene, na vlastnú zodpovednosť a vlastnými prostriedkami samosprávnych korporácií“. P. Škultéty (2005, s. 17) charakterizuje samosprávu ako „výkonné pôsobenie a ovplyvňovanie spoločenského života prostriedkami neštátneho charakteru“ a J. Machajová (2007, s. 54) v nadväznosti na všetkými doposiaľ zmienenými definíciami uvedené znaky ju charakterizuje ako „časť verejnej správy vykonávanú subjektmi odlišnými od štátu, ktoré svoju subjektivitu v istom zmysle od štátu odvodzujú a súčasne sú štátom aprobované“.<sup>1</sup>

Všetky prezentované definície sa zhodujú v identifikácii základných znakov územnej samosprávy, medzi ktoré patrí v prvom rade ich štátom uznaná autonómia. Podľa Häfelina, Müllera a Uhlmana (2010, s. 315) je samospráva založená práve na

---

<sup>1</sup> Príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia projektu VEGA č. 1/0683/13 „Normotvorba obcí vo veciach územnej samosprávy“.

autonómii, ktorou rozumejú „právo na vlastnú právotvorbu“. Autonómia obce je v podmienkach Slovenskej republiky vyjadrená pomerne širokým katalógom oblastí výkonu správy, v ktorých obec pôsobí na svojom území suverénne, a teda v zákonom vymedzenom rozsahu vykonáva originárnu pôsobnosť.

## 2 NORMOTVORNÁ A FIŠKÁLNA AUTONÓMIA OBCE

Ako už bolo uvedené, vlastná právotvorba, resp. v širšom vyjadrení normotvorba, je zrejme najvýraznejším vyjadrením a podstatou autonómie akéhokoľvek samosprávneho celku. Obsah pojmu samostatnej či originárnej normotvorby je vyjadrený v právomoci obce vlastnými právnymi normami regulovať na svojom území právne vzťahy v decentralizovaných oblastiach výkonu správy. Rozsah autonómie obce v oblasti samostatnej normotvorby podlieha ústavným limitom čl. 13 Ústavy Slovenskej republiky. Z rozhodovacej praxe ústavného súdu v tejto súvislosti je možné ustáliť, že obec ani pri výkone územnej samosprávy v zásade nemôže riešiť žiadnu zásadnú otázku formou všeobecne záväzného nariadenia bez priameho zákonného splnomocnenia (Palúš, Jesenko, Krunková, 2010).

Druhým, no nemenej významným prejavom autonómie územnej samosprávy je štátom rešpektované a garantované právo samosprávneho celku na vlastné finančné zdroje, ktoré býva označované ako finančná autonómia samosprávneho celku. Toto právo v sebe nesie nie len právo vlastné finančné zdroje nadobúdať, ale tiež právo s týmito zdrojmi hospodáriť podľa vlastného rozpočtu, právo právne regulovať vlastnú fiškálnu politiku, právo vykonávať správu vlastných financií a právo nezávisle rozhodovať o časti výdavkov rozpočtu.

Zákonodarca význam autonómie samosprávnych celkov pri realizácii vlastnej finančnej politiky zvýraznil aj tým, že prakticky celá finančná politika obce je v zmysle § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení subsumovaná pod výkon samosprávy. Konkrétne napríklad podľa § 4 ods. 3 písm. b) obec v rámci samosprávy zostavuje a schvaľuje rozpočet obce a záverečný účet obce, v zmysle § 4 ods. 3 písm. c) rozhoduje vo veciach miestnych daní a miestnych poplatkov a vykonáva ich správu.

Vo finančnej normotvorbe obce je teda možné vidieť prienik dvoch najvýznamnejších atribútov jej samosprávnosti, čo zároveň kladie zásadné požiadavky na kvalitu obecnej normotvorby v tejto oblasti. Obec ako normotvorca je v tomto prípade viazaná nie len právom, ale tiež celým radom ekonomických princípov a kritérií, ktoré musí v príprave vlastných finančnoprávných noriem reflektovať. Pri vymedzovaní právnych princípov, ktoré majú byť pri finančnej normotvorbe obcí (ale tiež pri definovaní podmienok tejto normotvorby zo strany zákonodarcu) reflektované, je potrebné vnímať skutočnosť, že sa nejedná len o normy, ktorých výsledkom má byť realizovanie fiškálnej politiky obce, ale zároveň tiež o normy, ktorými obec realizuje samosprávu.

Z hľadiska teórie finančného práva je finančnoprávna norma v prvom rade prostriedkom „štátu, orgánov územnej samosprávy a ďalších verejnoprávných subjektov na dosiahnutie a zabezpečenie spoločenských cieľov, ktoré sú vyjadrené vo forme ich fiškálnych záujmov“. (Babčák, 2012).

Na druhej strane je potrebné mať na zreteli ustanovenie § 1 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého základnou úlohou obce pri výkone samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov.

Ideálnym prípadom korelácie uvedených kritérií bude teda situácia, kedy obec finančne hospodári spôsobom, ktorý je nepochybne v prospech potrieb obyvateľov obce a rozvoja jej územia. Tento prospech by však nemal byť vyjadrený iba dosahovanými výsledkami hospodárenia obce, ale tiež vhodnou voľbou prostriedkov a spôsobov, ktorými obec v rozsahu svojich kompetencií tieto výsledky dosahuje.

### 2.1 K niektorým špecifikám finančnej normotvorby obcí

K najvýznamnejším výstupom obecnej finančnej normotvorby môžeme zaradiť **všeobecne záväzné nariadenia obce** v oblasti miestnych daní a poplatkov a v oblasti rozpočtového hospodárenia. Konkrétne sa v praxi obcí v Slovenskej republike jedná o

- VZN o miestnych daniach,
- VZN o miestnom poplatku,
- VZN o poskytnutí dotácie z rozpočtu obce,

U všetkých zmienených druhov všeobecne záväzných nariadení je možné identifikovať niekoľko spoločných, charakteristických a zároveň špecifikujúcich znakov:

1. vydávané sú v rámci výkonu samosprávy,
  - § 4 ods. 3 písm. b), c) zákona o obecnom zriadení,
2. vydávané sú buď fakultatívne alebo obligatórne,
  - obligatórne obce formou VZN upravujú poplatok za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (§ 2 ods. 2 zákona č. 582/2004 Z. z. ), fakultatívne sú ukladané miestne dane (§ 2 ods. 1 zák. č. 582/2004 Z. z. ), ale tiež poskytované dotácie z rozpočtu obce (§ 7 ods. 4 zák. č. 583/2004 Z. z.)
3. vydávané sú na základe zákonného zmocnenia,
4. rozsah vlastnej právnej regulácie podlieha pomerne rozsiahlej miere regulácie zo strany štátu, obsiahnutej v zmocňujúcom predpise,
  - napr. stanovenie druhov miestnych daní a ich základných náležitostí, stanovenie hraničných limitov sadzieb miestnych daní, stanovenie možnosti ukladať dane iba s účinnosťou k 1. januáru kalendárneho roka.

Špecifickým výstupom obecnej normotvorby je **rozpočet obce**, ktorý má normatívny charakter, avšak nie je schvaľovaný vo forme všeobecne záväzného nariadenia, ale uznesením obecného zastupiteľstva.

K výstupom obecnej finančnej normotvorby, ktoré však (spravidla) nemajú právnu formu všeobecne záväzných nariadení, je možné zaradiť najmä zásady hospodárenia s finančnými prostriedkami obce alebo pravidla prijímania rozpočtových opatrení. Tieto majú vo väčšine prípadov formu **interných normatívnych aktov**, pričom však obce ich v ojedinelých prípadoch schvaľujú aj formou VZN.

## 2.2 Ekonomické princípy a kritéria samosprávnych financií

Ako už bolo vyššie poukázané, obecná normotvorba v oblasti verejných financií musí rešpektovať nie len právne rámce výkonu samosprávy, ale tiež kritériá ekonomické či fiškálne. Medzi významné dokumenty, ktorými boli tieto kritériá formulované, je možné v prvom rade zaradiť Európsku chartu miestnej samosprávy, podľa ktorej čl. 9:

- *„Miestne orgány majú právo v rámci vnútroštátnej hospodárskej politiky na zodpovedajúce vlastné zdroje, s ktorými môžu podľa svojich právomocí voľne disponovať.“*
- *Finančné zdroje miestnych orgánov sú úmerné zodpovednosti, ktoré im vymedzuje ústava a zákon.*
- *Aspoň časť finančných zdrojov miestnych orgánov pochádza z miestnych daní a poplatkov, ktorých výšku môžu miestne orgány v medziach zákona určovať.*
- *Finančný systém zaisťujúci zdroje pre miestne orgány by mal byť natoľko rôznorodý a životaschopný, aby umožnil jeho priebežnú adaptáciu na reálny vývoj nákladov, spojených s ich fungovaním.*
- *Ochrana finančne slabších miestnych orgánov je dôvodom pre vznik inštitútu, ktorý by zaisťoval finančné vyrovnávanie alebo primerané opatrenia určené na kompenzáciu dôsledkov nerovnomerného rozdelenia potenciálnych finančných zdrojov a finančných nákladov, ktoré musia zaisťovať.*
- *S miestnymi orgánmi musí byť riadne prejednaný spôsob pridelených prerozdelených zdrojov.*
- *Ak je to možné, dotácie pre miestne orgány by nemali byť účelovo viazané, poskytovanie dotácií by nemalo obmedzovať základnú slobodu miestnych orgánov robiť vlastnú politiku v rámci svojej jurisdikcie.“* (Európska charta miestnej samosprávy, [www.minv.sk](http://www.minv.sk))

Konkretizáciu uvedených rámcov priniesli z úrovne Rady Európy najmä odporúčania Výboru ministrov Rady Európy, a to osobitne Odporúčanie Rec(2004)1 o finančnom a rozpočtovom manažmente na miestnej a regionálnej úrovni a Odporúčanie Rec(2005)1E o finančných zdrojoch miestnych a regionálnych orgánov.

Výbor ministrov v Odporúčaní Rec(2004)1 vyzval členské štáty, aby prostredníctvom legislatívnych opatrení umožnili zabezpečenie súladu hospodárenia samospráv s hospodárskou politikou štátu. Ďalším efektom takéhoto súladu by malo byť posilnenie stability miestnych orgánov. Medzi základné kritériá novej legislatívy Výbor ministrov odporúčal zaradiť efektívnosť nákladov vynakladaných na služby poskytované samosprávou, ale tiež transparentnosť a zodpovednosť pri prijímaní ekonomických rozhodnutí samosprávy.

Správa miestnych financií by mala viesť k nachádzaniu rovnováhy medzi finančnými tokmi, teda medzi prostriedkami plynúcimi do rozpočtov samospráv zo štátneho rozpočtu a vlastnými príjmami samospráv, či už v podobe podielových daní alebo miestnych daní a poplatkov. Úlohou štátu by malo byť tiež vytváranie priestoru pre

vlastné ekonomické úvahy samospráv pri nastavovaní príjmov a výdavkov, za súčasného zabezpečovania poskytovania služieb aspoň na minimálnej štandardnej úrovni.

Pokiaľ ide o požiadavky majúce svoj bezprostredný odraz aj v oblasti obecnej finančnej normotvorby, Výbor v Odporúčaní (2004)<sup>1</sup> navrhuje z úrovne štátu právnym predpisom stanoviť pravidlá pre vypracovanie, schvaľovanie a realizáciu miestnych rozpočtov, pričom táto úloha by mala patriť výlučne voleným zastupiteľským orgánom samosprávy, bez možnosti prenosu rozhodovania na iný orgán. Na príprave finančnej legislatívy by mali participovať tak interní, ako aj externí odborníci. Samotný rozpočet by mal byť tvorený ako viacročný.

Vo vzťahu k rozpočtovému procesu a realizácie rozpočtu Odporúčanie navrhuje vytvoriť priestor pre prispôsobenie si pravidiel realizácie rozpočtu konkrétnym potrebám samosprávnej jednotky. Z úrovne zákona by tiež mali byť stanovené lehoty na prijatie rozpočtovej legislatívy samosprávy. Rozpočtové dokumenty by mali byť ľahko čitateľné, poskytujúce jasný a zrozumiteľný prehľad o rozpočte. Občanom by malo byť umožnené aby boli informovaní o návrhoch rozpočtu, rovnako tak o podobe schváleného rozpočtu, ktorý by mal byť zverejnený.

Napokon, významnou úlohou štátu má byť v zmysle Odporúčania Rec(2004)<sup>1</sup> tiež zabezpečenie dohľadu nad realizáciou finančnej politiky samospráv, pričom štát by mal mať možnosť prijať opatrenia s cieľom obmedziť buď priamo finančnú autonómiu miestnych alebo regionálnych orgánov, alebo obmedziť rozsah prostriedkov, ktoré takýmto samosprávam zverí. Tieto opatrenia by mali byť prijaté v rámci zákonom presne definovaných podmienok, pričom zároveň nesmú byť neprimerané a ohroziť princíp miestnej finančnej autonómie. Cieľom prípadných reštriktívnych opatrení by malo byť zabezpečenie zdravej makroekonomickej politiky na štátnej úrovni a zároveň zabezpečenie riadneho a spoľahlivého riadenia pri dodržaní pravidiel stanovených zákonom v úmysle prekonať finančné problémy.

Ani druhé zo zmieňovaných odporúčaní nekoncepuje finančnú autonómiu obce ako absolútnu. Odporúčanie Rec(2005)<sup>1E</sup> naopak ešte precíznejšie nastavuje regulatívy, ktoré majú viesť k zabezpečeniu vertikálnej a horizontálnej fiškálnej rovnováhy, pričom vertikálnou rovnováhou je potrebné rozumieť dostatok príjmov pre jednotlivé úrovne vládnutia tak, aby tieto mohli realizovať svoje kompetencie a úlohy, a horizontálnou spravodlivé rozdelenie finančných zdrojov medzi miestnymi orgánmi na rovnakej úrovni vládnutia.

Pod finančnou autonómiou miestnych samospráv potom Odporúčanie Rec(2005)<sup>1E</sup> rozumie nárok samosprávy na vlastné finančné zdroje, ktoré by mali byť primerané úlohám a kompetenciám, pričom s týmito zdrojmi by mala samospráva v medziach zákona voľne nakladať pri realizácii svojich kompetencií. Miestne orgány by mali svoju činnosť v čo najvyššej možnej miere financovať z vlastných príjmov, pričom pri rozhodovaní o použití týchto zdrojov by nemali byť obmedzované. Finančná autonómia teda v zmysle odporúčania znamená, že miestne orgány majú dostatočné vlastné zdroje na financovanie významnej časti nákladov vynaložených v súvislosti s



realizáciou svojich kompetencií. Pomer vlastných zdrojov by mal byť dostatočne veľký, aby umožňoval dostatočný priestor pre manévrovanie a zodpovedné konanie na strane miestnych orgánov pri stanovení výdavkov, ktoré vzniknú v súvislosti s plnením týchto povinností.

Z požiadaviek Odporúčania Rec(2005)1E majúci presah aj do oblasti finančnej normotvorby obcí je potrebné spomenúť najmä tie, ktoré majú bezprostredný dopad na oblasť regulácie miestnych daní. Jedná sa tu najmä o kritérium spravodlivého rozdelenia daňovej záťaže. Spravodlivým rozdelením sa rozumie také nastavenie daňovej záťaže, ktoré bude reflektovať schopnosť daňovo povinných subjektov dane zaplatiť. Miestne dane by teda mali zohľadňovať miestne špecifiká dané sociálnou a demografickou štruktúrou obyvateľstva, hospodársko – ekonomický potenciál oblasti, podnikateľské prostredie v oblasti a ďalšie faktory majúce vplyv na realitu výberu ukladaných daní.

Kritérium efektívnosti, v zmysle ktorého by spôsob ukladania miestnych daní mal vždy zohľadňovať efektívnosť vo vzťahu k daňovým výnosom, preto by už legislatívne zakotvenie základných daňových prvkov, ale najmä procesná úprava ukladania a výberu miestnych daní, mali byť nastavené tak, aby samotný výkon správy bol čo najmenej nákladný.

Odporúčanie Rec(2005)1E výslovne koncipuje požiadavku, aby orgány územnej samosprávy mali zákonom garantované právo vopred upraveným spôsobom meniť v rámci vopred stanovených kritérií sadzby miestnych daní vybraných na svojom území.

Kritériom rovnováhy je napokon potrebné rozumieť požiadavku, aby rozdiely v sadzbách daní medzi rôznymi samosprávnymi jednotkami neboli príliš veľké, pokiaľ na to nie je dostatočný dôvod, vyjadrený najmä rozsahom poskytovaných služieb zo strany samosprávnych jednotiek.

Z požiadaviek odporúčania je zrejmé, že sa v prípade finančnej autonómie nejedná o autonómiu absolútnu. Korektívom v rozhodovaní samosprávy je tu najmä stanovenie legislatívnych rámcov štátnym zákonodarstvom, ale tiež ekonomické kritériá.

### **2.3 Identifikácia právnych princípov samosprávnych financií**

Z uskutočnenej analýzy medzinárodných dokumentov, resp. vybraných dokumentov charakteru soft-law pre oblasť samosprávnych financií je možné abstrahovať niekoľko právnych princípov miestnej finančnej normotvorby, ktorých zachovávanie zabezpečí reflektovanie vyššie sumarizovaných požiadaviek a kritérií, pri súčasnom zachovaní potrebnej miery finančnej aj normotvornej autonómie územnej samosprávy.

**1. Princíp viazanosti samosprávnych orgánov právom.** Tento princíp je imanentnou súčasťou princípov dobrej správy, pričom svojim obsahom ide nad rámec požiadavky zákonnosti. Keďže je to jeden z nosných výstavbových princípov verejnej správy v právnom štáte, jeho zaradenie do skupiny základných princípov miestnej finančnej normotvorby iba zvyrazňuje, že aj tento druh normotvorby je, napriek svojim

fiškálnym cieľom, súčasťou výkonu samosprávy. V podmienkach Slovenskej republiky je tento princíp zvýraznený aj tým, že hoci sa v prípade finančnej normotvorby obcí jedná o výkon územnej samosprávy, vo všetkých prípadoch národná legislatíva obsahuje výslovné zákonné zmocnenie na vydávanie VZN.

**2. Princíp obmedzenej autonómie.** Princíp je vyjadrený na jednej strane obligatornosťou prijímania niektorých finančných noriem (ukladanie miestneho poplatku, obecný rozpočet), ale tiež záväzným limitovaním obsahu fakultatívnych noriem zo strany zákonodarcu. Autonómia pri kreácii vlastných finančnoprávných noriem je teda celkom zámerne obmedzovaná zákonodarcom do tej miery, v ktorej je zabezpečená reflexia národohospodárskych záujmov štátu.

**3. Princíp prednosti verejného záujmu.** V tomto prípade sa jedná o princíp typický pre finančnoprávne vzťahy. Je zrejmé, že pri realizácii fiškálnych záujmov štátu či obce prostredníctvom ukladania povinných platieb občanom v podobe daní a poplatkov, bude vždy dochádzať k istému napätiu medzi normotvorcom a subjektom, ktorému z normy vyplynie povinnosť, keďže jej splnenie bude mať priamy negatívny dopad na majetok povinného subjektu. Prednosť širšieho verejného záujmu je však významná pre činnosť verejnej správy vôbec. Špecificky je tomto prípade potrebné rozlišovať „šírku“ verejného záujmu, na ktorý sa normotvorca odvoláva. V danom prípade totiž finančná normotvorba musí reflektovať nie len verejný záujem na úrovni obce, ale tiež záujem regiónu a v neposlednom rade národohospodárske záujmy štátu. Pri takomto nastavení kritérií je potom možné očakávať kolíziu záujmov na jednotlivých úrovniach. Práve na vyvažovanie kolíznych situácií, resp. na ich predchádzanie má zásadný vplyv ďalší zo základných princípov, a to princíp proporcionality, ktorý by mali pri svojej normotvorbe rešpektovať všetky úrovne vládnutia.

**4. Princíp proporcionality** ukladá subjektom vykonávajúcim verejnú správu voliť pri dosahovaní stanovených cieľov (v našom prípade fiškálnych) také nástroje, ktoré so sebou nesú čo najmenej negatívnych dopadov na dotknuté spravované subjekty. Zo strany obce ako normotvorcu je preto potrebné hľadať rozumnú rovnováhu medzi povinnosťou obce zabezpečiť dostatok finančných zdrojov do vlastného rozpočtu (fiškálny záujem) a povinnosťou starostlivosti o potreby obyvateľov. Priestor pre uplatňovanie tohto princípu sa otvára najmä pri rozhodovaní o druhu a sadzbách miestnych daní ukladaných na území obce, ale tiež pri rozhodovaní o poskytovaní dotácií z rozpočtu. Citlivé vyvažovanie medzi princípom obmedzenej autonómie a princípom proporcionality by tiež mohlo predísť pocitu nespravodlivosti, resp. výhradám o porušení ústavného princípu rovnosti v dôsledku príliš zrejmych disproporcií napr. v daňových sadzbách susediacich obcí. Obec má tiež možnosť zmierniť dopad fiškálnych povinností ňou ukladaných vhodnou alokáciou výdavkov.

**5. Princíp transparentnosti a nezávislej kontroly** je v aktuálnej právnej úprave garantovaný najmä povinnou publikáciou rozpočtu ešte pred jeho prijatím, resp. následnou publikáciou prijatých VZN. Tu je potrebné uviesť, že osobitne Odporúčanie

Rec (2005)1E zvyrazňuje potrebu zintenzívniť mieru participácie obyvateľov obce aj v prípade rozhodovania o úprave miestnych daní v obci, a to ešte pred prerokovaním zamýšľaných zmien zastupiteľským orgánom obce. V oblasti kontroly je zvyraznený prvok jej nezávislosti, pričom v podmienkach Slovenskej republiky je možné poukázať najmä na úlohu prokurátorského dozoru.

**6. Princíp právnej istoty** osobitne v oblasti finančnej normotvorby kladie vysoké nároky na jednoznačnosť a stabilitu právneho predpisu a v ňom obsiahnutých noriem. Tento princíp je v prípade miestnych daní a zvyraznený aj obmedzením možností obce meniť podmienky miestneho zdanenia iba raz v roku, a to vždy k 1. januáru.

### 3 ZÁVER

Právne princípy regulujúce finančnú normotvorbu obce predstavujú základné a vždy aplikovateľné rámce, pri rešpektovaní ktorých má obec možnosť riadiť právnymi nástrojmi vlastnú finančnú politiku tak, aby zároveň chránila záujmy svojich obyvateľov na dobrom výkone správy, a zároveň verejný záujem na získavaní dostatočných vlastných zdrojov do svojho rozpočtu. V identifikovaných princípoch totiž nachádzajú svoje vyjadrenie tak nároky kladené na finančné hospodárenie subjektov územnej samosprávy medzinárodnými dokumentmi, ako aj ekonomickou teóriou.

### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BABČÁK, V. a kol. *Finančné právo na Slovensku a v Európskej únii*. 1. vydanie. Bratislava. EUROKÓDEX, s.r.o.. 2012. 832 s. ISBN 978-80-89447-86-2
- [2] HÄFELIN, U. - MÜLLER, G. – UHLMANN, F. *Allgemeines Verwaltungsrecht*. 6. vollständig überarbeitete Auflage. Zürich/St. Gallen. Dike Verlag AG. 2010. 651 s. ISBN 978-3-03751-253-1
- [3] KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha. C. H. Beck. 2003. 408 s. ISBN 80-7179-794-4
- [4] MACHAJOVÁ, J. et al. *Všeobecné správne právo*. Žilina. Poradca podnikateľa. 2007. 504 s. ISBN 978-80-88931-71-3
- [5] PALÚŠ, I. – JESENKO, M. – KRUNKOVÁ, A. *Obec ako základ územnej samosprávy*. Košice. UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy. 2010. 220 s. ISBN 978-80-8129-003-9
- [6] PRŮCHA, P.: *Správní právo – obecná část*, 7. doplnené a aktualizované vydání. Brno. Masarykova univerzita. 2007. 418 s. ISBN 978-80-7239-207-0
- [7] ŠKULTÉTY, P. et. al. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Bratislava. Univerzita Komenského. 2005. 221 s. ISBN 80-7160-205-1
- [8] Rec(2005)1E/19 January 2005, Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the financial resources of local and regional authorities, dostupné na [www.coe.int](http://www.coe.int)

- [9] Rec(2004)1E/ 08 January 2004, Recommendation of the Committee of Ministers to member states on financial and budgetary management at local and regional levels, dostupné na [www.coe.int](http://www.coe.int)
- [10] Európska charta miestnej samosprávy. dostupné na [www.minv.sk/?medzinarodne-europske-dokumenty&subor=20584](http://www.minv.sk/?medzinarodne-europske-dokumenty&subor=20584)

JUDr. Peter MOLITORIS , PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

[peter.molitoris@upjs.sk](mailto:peter.molitoris@upjs.sk)

## LEGAL-COMPARATIVE ASPECTS OF THE LOCAL SELF- GOVERNMENT AUTONOMY

Bronisław SITEK

### Abstract

*Self-government autonomy is one of the basic guidelines of democracy, and it is also a symptom of upward organization of the society. Local communities have organized their structures and fought for the competences of their local affairs for a long time. They create their own law. The local communities' autonomy phenomenon was already noted down at the end of republican period of Ancient Rome. The autonomy full development took place during the principate period, whereas its fall, over the dominate period. Municipalities (colonies) had their own political systems, substantially modeled after the Republican Rome. Nevertheless, the local communities decided by themselves about authorities' election. The municipalities' competences included also creation of a city budget and small matters jurisdiction. Whereas nowadays, the self-government autonomy is defined by the legal act. However, more and more often there is noticeable the conflict between the state omnipotency and self-governments powers. The purpose of this work is to reveal the attempt to assign the parting line between the permissible state intervention into the local affairs and the irreversible powers of central authorities.*

**Key words:** *local administrative district, self-governmental law, autonomy, local administrative district assignments, local administrative district finances.*

### 1 LEGISLATIVE AND DOCTRINAL CONCEPTION OF SELF-GOVERNMENT AUTONOMY

The notion autonomy is originated from Greek term *αυτονομία*, (*αὐτονομία*) and it means independence, freedom and the possibility of self constituting the norms of behaviour, including the legal nor.

<sup>1</sup>This notion means self-dependent decisions, in other words, it means making decisions by the unit, understood as a natural or legal person, which means each organizational unit, including territorial self-government units (hereafter: TSU), also the local administrative district. The TSU autonomy can be defined in different areas: financial, organizational and normative. In this work, there are going to be analysed the

---

<sup>1</sup> Jurewicz, O.: Słownik Grecko-Polski, A-K, v.1, Warszawa 2000, p.130.

regulations of Polish and Slovakian law, some of the cases of French and Italian law, and the Roman law.

There is commonly accepted that the widest autonomy of TSU, particularly the local administrative district, as the smallest territorial organizational unit of the state, constitute one of the basic prerequisites of efficiently functioning state administration. Central state organs are not able to assure all the needs of the unit on the local level, such as; housing needs, essential educational, medical, cultural, and communication needs, among others. Moreover, each local community has its own specific needs, which can be assured only by the local authorities. The relationships between the state and TSU, and the local administrative districts as well, are based nowadays on the rule of subsidiarity. This means that the state intervenes only into these areas, where the local communities cannot manage. Hence, self-government autonomy is always linked with the issue of state decentralization.

The dynamics of processes of economic, social, and political transformations, on the international arena, such as; integration, cancelling political borders, customs and monetary union, mass labour migrations, culture globalization, lead to ask the question about the state conception, its role, particularly in relation to the local communities. Just they exactly are getting more and more important and have their autonomy in the process of making decisions, which have influence on the laws and interests of the unit. This is even possible to say about tendency to regionalize Europe<sup>2</sup>.

According to European Charter of Local Self-Government from 1981, the legal frames of local communities autonomy should be defined in the most important legal acts, in other words; in constitutions or laws. Therefore, they cannot be regulated by the low-grade legal acts, as for example regulations and laws. In the constitution or laws there should be defined the tasks for the local self-governments and the way of their financing, at the same time, keeping specific, typical organizational forms of the state or region<sup>3</sup>. According to the European Charter of Local Self-Government, a basic indication of self-government autonomy, including local administrative district, is possessing the legal personality and legal protection of independence, or TSU autonomy, including local administrative districts<sup>4</sup>.

The contemporary shape of TSU autonomy is not anything new, although undoubtedly, it has its own specificity, to some extent, different than historically, earlier formed. There is possible to indicate some similarities of contemporary local administrative districts organisation with Ancient Rome municipalities or colonies, e.g. *ordo*

---

<sup>2</sup> Spiazzi, R. Magagnotti, P.: Dalle nazioni alle regioni. Solidarietà e sussidiarietà per la nuova Europa. Argomenti e documenti, Bologna 1995, pp.226-227.

<sup>3</sup> B. Sitek, D. Barańska, K. Naumowicz, Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w wybranych krajach UE, Olsztyn 2011, p.47.

<sup>4</sup> See: Banaszak, B.:Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2012, pp.840-841.

*decurionum* was the prototype of a city council<sup>5</sup>. Hence, the contribution of contemporary research of the shape of territorial self-government (local) and its autonomy can be referred to Ancient Rome experiences over the period between the 3<sup>rd</sup> century BC and the 3<sup>rd</sup> century AD. That was the period of dynamic territorial, economic, and cultural development, but first of all, the political one. Municipalities of that period played their substantial role, not only as a part of the administration of the whole Roman state, but also in providing for the needs of the local communities. Hence, the basic hypothesis of this paper is the statement that self-government autonomy has its timeless character, and every attempt to limit it by the central government is harmful, not only for the interests of the local societies, but also for the whole state.

The basic notion of this paper is autonomy of self-governments, or rather local administrative districts. Therefore, what does autonomy mean? According to Skotnicki; *Autonomy, (...) with reference to territorial units, means the legal status given to a territory by the state in constitution or statute, acknowledging this territory specific range of administrative and legislative self-independence, which the rest of territorial units do not possess*<sup>6</sup>. Therefore, the conception of local administrative district autonomy, and particularly its extension, does not give any bases to accept a theory about the slow disappearance of the state, which was predicated by Yugoslavian doctrine. Constitutionally and legally guaranteed autonomy of self-government, including local administrative districts, merely allows to indicate, that it is the significant element of the policy of public administration decentralization, and the efficient instrument of providing for the needs of local population.

There are some autonomies distinguished in literature: normative, organizational, political, financial and the autonomy of competences. The issues in this paper are discussed in this order. However, in the beginning, there is presented the municipalities and colonies autonomy in the Ancient Rome.

## **2 THE CONCEPTION OF SELF-GOVERNMENTS IN THE ANCIENT ROME**

The Punic wars over the 3<sup>rd</sup> century B.C. contributed to a large extent, to a slow transformation of the Ancient Rome; from the city-state (polis) into a large empire with the capital city in Rome. The new territories were occupied by the Romans both in the East (Asia Minor, in other words Turkey, Syria, Jordan, Israel and North Africa) and in the West ( Spain, Gallia, nowadays France, a part of Germany), and they enforced the Romans to implement the effective method of governing the conquered territories.

---

<sup>5</sup> There is also possible to say about self-government in Ancient Greece, see: Marzęcki, J.: Kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego w antycznej Grecji, In: Kisilowska, H. Malak, E. (eds.): Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2010, pp.109-114.

<sup>6</sup> Skotnicki, K.: Pojęcie autonomii w teorii prawa państwowego. In: Studia Prawno-Ekonomiczne, 1986,v. XXXVI,p.86.

There was created a system of provinces, governed by the clerks, sent from Rome. However, a basic administrative units were municipalities and colonies, which were the prototype of contemporary local administrative districts<sup>7</sup>.

Municipalities were created on the basis of the cities, which existed earlier, and originally they were the states (polis). They kept their own organizational structures, their nomenclature of government organs, particularly in the East Empire, their own municipal law, which however, had to be in accordance with the law, obligatory in Rome<sup>8</sup>. Another type of local administrative districts-cities were colonies, which means the cities created from the beginning. Their assignment was Romanization of the occupied territories and protecting the safety of imperial interests of Rome. Colonies were created mostly on the undeveloped territories, on the coasts, or at the meeting of trade routes. However, there were some cases of creating the cities next to another ones to weaken the position of previous settlements. Colonies were created on the basis of the Roman retired legions<sup>9</sup>, or through the settlement on new territories the emigrants from Rome, who came from the lowest social groups, so called plebs *urbana*. Those units were modeled on the Ancient Rome organisation, starting with the cuboidal system of streets, through the government organs, and finishing with the tasks worked out by a given colony.

The autonomy of municipalities or colonies in the Ancient Rome was developed in different way than nowadays. It can be called upward autonomy development. The contemporary model of creating local administrative district is the element of top decentralization of public administration. In the Ancient Rome the upward autonomy guaranteed efficiency of governing the territorially large country, culturally and lingually differentiated. The autonomy given to municipalities and colonies tended to keep the local identity, together with carrying on the political and military integration. The local affairs were in the area of responsibility of the local authorities, elected by the citizens of municipalities or colonies.

### **3 LEGISLATIVE CONCEPTION OF LOCAL ADMINISTRATIVE DISTRICTS AUTONOMY**

According to the agreements in art.4 of European Charter of Local Self-Government, the assignments of local self-government are based on the principle of power competences' presumption. Self-government organs can undertake the activities, which were not distinctly reserved for the other organs. Local communities have also the right to consult all the concerning decisions made by central organs. This power is a symptom of building the democratic state and the society open to autonomy.

---

<sup>7</sup> See: Sitek, B. Jurewicz, A. and others: *Rzymskie prawo publiczne. Wybrane zagadnienia*, Olsztyn 2011, p.256.

<sup>8</sup> See: Reid, J.S.: *The municipalities of the Roman Empire*, Cambridge 1913, p.5 and following.

<sup>9</sup> In this way there was created Beirut, Colony, Trier, Marseille, Lyon and many other contemporary cities existing in France, Spain, or Germany.



In the constitution of PR from 1997 in art.163 there was stated that *Territorial self-government carries on its public assignments, which are not reserved by the Constitution or by laws, for the other organs of public authorities*. According to Banaszak, in this article the legislator constituted general presumption of affiliation of public assignments, which were not reserved for the other public authorities subjects<sup>10</sup>.

The curiosity is the fact that in the legal act from 8<sup>th</sup> March 1990 about territorial self-government (O.J. 1990 no.16 pos.95), the legislator does not mention about the autonomy of local administrative districts. Such the conclusion is noticeable only after the analysis of the whole legal act, particularly after itemizing the assignments, the way of their realization, gaining the financial appropriations, constituting the local law.

In art.5 and 128 of Italian Constitution there is stated that the provinces (they correspond with Polish administrative districts –powiaty) and the local administrative districts are the autonomic units, but within the defined autonomy according to the common, compulsory, legal regulations. In this way the Italian legislator declares the decentralization of the state autonomy, however, keeping the wide-ranging legal control<sup>11</sup>. In turn, in the Italian legal act no.267 from 18<sup>th</sup> August 2000, unific legal act text entitled; order of self-governmental units (Gazz. Uff. N. 227, from 28<sup>th</sup> September 2000), in art. 3 passage 1 there is stated that the territorial self-government units are autonomic. In passage no.3 of the article there are listed the kinds of autonomy, namely: normative, organizational, administrative, political and financial.

In art.77 of French Constitution there is stated that the local administrative districts are autonomic, what is expressed by governing their affairs according to the constitutional rule of self-government (*libre administration*). In turn, in art.72 of this Constitution there is stated that the local administrative districts can make the decisions within full range of competences and on conditions predicted in the legal act, they carry on the administration freely and they have the right to release the legislative acts. In this case, the term autonomy was replaced by the term governing and free activities. In the basic normative act in France, which regulates the organization and functioning the local administrative districts, in the legal act no.82-213 from 2<sup>nd</sup> March 1982 about the rights and liberties of local administrative districts, departments and regions, does not exist any reference about the autonomy of local self-governments<sup>12</sup>. Similarly, in Polish self-government legal act from 1990, autonomy is the statutory rule of organization and functioning the local administrative districts, have not been written *expressis verbis* in the content of legal act. In art.64a of Slovakian Constitution the legislator decided that the communities are territorially and administratively independent on the state administration. In §1 in the legal act about the local administrative districts, the Slovakian legislator accepts quite an interesting conception, namely, that the local administrative district is the self-dependent unit, which is independent on the organs of

---

<sup>10</sup> Banaszak, B. op. cit., p.837.

<sup>11</sup> Staderini, F.: *Diritto degli enti locali*, Milani 2009, p.37.

<sup>12</sup> Text of the legal act, see: <<http://admi.net/jo/loi82-213.html>> [access:2013-08-18].

central government. Whereas, any limitations can have exclusively statutory character, or they can originate from the international law. The local administrative district autonomy can appear; in self-dependent defining the names of particular places, symbols (§1b), and also in land use planning, in providing for the educational, medical needs, in deciding the budget, or creating the local law, among others (§4)<sup>13</sup>.

#### 4 NORMATIVE AUTONOMY

The self-dependence of local administrative districts is mostly visible in the possibility of constituting the local law, which, as a rule, has to be coherent with commonly binding law in a given state, and within the European Union, with the Union law, as well. The guarantee of constituting the local laws are the self-governments organs, particularly the council or its representations with different names, according to the tradition of the specific state or region, where the members are elected by the local community<sup>14</sup>. The most important normative act, constituting about the autonomy, are the statutes.

In Poland, according to art. 87 of the Constitution of Republic of Poland, in coincidence with art.40 of the decision, the councils of local administrative districts constitute the source of commonly binding law. The local administrative district, or, as a matter of fact, the council of local administrative district, on the basis of art.14, is responsible for the shape of the local law, binding on the territory of the local administrative district. Bułajewski is right questioning the statutory definition of the notion "local legal acts"<sup>15</sup>. According to this author, the notion can be defined through indicating some characteristic features, which will make it possible to distinguish from the other legal acts. There are: limited area of being bound (territory of local administrative district), the addressee of the norm of local law is everybody who has his/her business on the territory of local administrative district, and the coherency of the local law with the legal act<sup>16</sup>. Within such the frames, we can say about existing normative autonomy of the local administrative district' self-government in Poland.

In art.2 of the French legal act no.82-213 from 2<sup>nd</sup> March 1982, the legislator stated that any decisions, orders and normative acts, which are released by the local administrative district organs, are fully respected by the organs of state government. This means that mer can employ the police or the other state service to accomplish the norms released by him or by the council. All the documents have to be published in the Official Journal. According to art.3 of this legal act, the statutes commonly bound in

---

<sup>13</sup> Krunková, A. Skalická, M.: Suverenita štátu a legitimita moci v kontexte Európskej únie. In: Časopis Verejná správa a spoločnosť, 2(2010), p.38 and following.

<sup>14</sup> Bentkowski, S.: Normatywne wyznaczniki jakości administracji publicznej In: Zeszyty Naukowe Uniwersytetu rzeszowskiego, no.15, Seria Prawnicza, prawo 2, 2004, p.7and following.

<sup>15</sup> Bułajewski, S.: Pojęcie aktu prawa miejscowego w poglądach doktryny, orzecznictwie trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych. In: Studia Prawnoustrojowe, 18(2012), pp.6-8.

<sup>16</sup> Ibidem, p.8.

the local administrative district, or bound only in particular units, can be controlled in regard of the legality with commonly bound law. The executive organ is mer (mair), corresponds with Polish village head. Mer is elected by the council of local administrative district, and he is both, the municipal and the state clerk. The councilors and mer are elected for the cadency of 6 years<sup>17</sup>.

The basic legal act regulating the organization and functioning the territorial self-governments and the local administrative districts in Slovakia, is the Slovakian Republic Constitution (art.64-71) and the legal act no.369/1990 from 6<sup>th</sup> September 1990 about the local administrative districts. According to the constitutional and statutory rules, the council of local administrative district (Obce Zastupitelstvo-local administrative districts in villages or Mestske Zastupitelstvo-local administrative districts in cities) has the right to legislate the local laws, particularly the budget resolution. This law is bound to all the people who have their business on the territory of the local administrative district (place of residence, tourism, or doing business activity). According to §4 of the legal act no.369/1990 the Council is autonomic at deciding the resolutions about budget, management of municipal estate, building and maintaining the communicative sequences in local administrative districts, providing water to the local communities, providing for the educational and medical needs<sup>18</sup>.

In the Ancient Rome the legal systems were in synergy, what created the system called the Roman law. It consisted of previous *ius quiritium*, but also of the praetorial law, the letters of Roman lawyers (*prudentes*), the emperor's constitution and the customs. Moreover, the Roman law consisted of the elements *ius gentium*. The local law bound in municipalities and colonies was standardized on the basis of the legal acts creating the given administrative unit. *Leges* were applied by the Roman senate (*lex rogata*), or given by the military commanders, and during the period of principate, by the emperors (*lex data*). Every municipality or every colony had their own legal act. Although they considered specific features of each city, however, they were similar to each other. The municipalities legal acts were modeled after the mother legal act, in other words, *lex lulia municipalis*, the legal act originated from the middle of 1<sup>st</sup> century B.C<sup>19</sup>.

However, the organ legislating the local law was *ordo decurionum*, the equivalent of contemporary council of local administrative district (city). The range of the created law was quite wide and was related to current affairs, such as: public order issues, local jurisdiction, public events, cities provisioning, or even regulating the issues associated with business activities ordering.

---

<sup>17</sup> M. Mariański: B. Sitek, D. Barańska, K. Naumowicz, Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w wybranych krajach UE, Olsztyn 2011, p.66.

<sup>18</sup> Palúš, I.: Vyšší územný celok ako súčasť územnej samosprávy v Slovenskej republike. In: Zeszyty Naukowe Uniwersytetu rzeszowskiego, no.15, Seria Prawnicza, prawo 2, 2004, pp.218-225.

<sup>19</sup> Numerous extracts of municipal legal acts are preserved particularly on the territory of contemporary Spain, e.g., *lex Imitana*, *lex Salpensiana*, *lex Malecitana*, *lex Urosnensis* czy *Tabula Heracleensis*.

## 5 ORGANIZATIONAL AUTONOMY

The organizational autonomy of territorial self-governments has quite a limited range. In particular states the constitutions or legal laws define the political systems frameworks, the institutional organization and functioning of the local administrative districts. Hence, in particular states there is one standardized organizational model, with the possibility to respect e.g. historic borders of specific unit of territorial self-government, or, creating the councils' commissions of the local administrative districts<sup>20</sup>.

The organizational autonomy of local administrative districts in Poland is quite significantly limited. The legal act about the local administrative district' self-government defines the institutional frameworks, uniformed for the whole state.

The basic local administrative district organs are the council and the village head ( mayor or president). The structure of local administrative district council is defined in the legal act. According to art.19 the council is administered by the chairman. In art.21 there is stated about the council commissions. Here, the council itself, can autonomically decide about the number of commissions, and about their character, should they be permanent or temporary. Whereas, the board of auditors is compulsory (art.18a). according to art. 30 and 31 the village head governs the local administrative district. However, the autonomy elements appear within the range of realization of local administrative district assignments. Realizing the tasks is controlled only with relation to legality, not its purposiveness. The local organs define themselves the purposes and the way of their realization<sup>21</sup>. The autonomy of self-government is also visible within the area of the possibility of creating the organizational units within the local administrative district, e.g. village administrator's offices (art.35)<sup>22</sup>.

The uniformed model of self-governments organisation and local administrative districts was implemented in France. However, it was created on the basis of long centuries tradition. Therefore, there is not the possibility to modify the structure of local authorities according to the will of local communities. The organ which decides of resolutions is the council of local administrative district-*conseil municipal*. The councilors are elected in general, equal, secret and direct elections. However, there are different election systems depended on the territory of the local administrative district. The number of councilors also depends on the numerical amount of the local administrative district.

---

<sup>20</sup> Sosnowski, P.: Polski samorząd terytorialny na tle samorządu terytorialnego w krajach Europy Zachodniej, In: Kisilowska, H. Malak, E. (eds.), Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa 2010, p.133and following.

<sup>21</sup> Knosala, E.: Instytucja nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego w świetle ostatnich zmian ustawodawczych, In: S. Dolata (red.), , Opole 2002,pp.47-49. Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego.

<sup>22</sup> Leoński, Z.: Zarys prawa administracyjnego, Warszawa 2004, p.174. See: the law court sentence NSA from 28.10.2003 (II SA/Wr 1501/03, O.J. Opole 2004, No.21, pos.649)

The organizational autonomy of municipalities in the Ancient Rome was considerably wider than nowadays. That was the result of upwards creating the municipalities on the basis of earlier existing cities-states. The dichotomic system of creating the cities-local administrative districts, i.e. colonies and municipalities, allowed the organizational differentiation keeping the local specificity, particularly in municipalities; their kinds of local organs of powers, their nomenclature, the range of powers, and even the content of relations with the representatives of central government, means with the province governor<sup>23</sup>. The basic organs of municipalities or colonies were *ordo decurionum* (city council) and duumvirs, contemporary village head or a mayor<sup>24</sup>. We can assume, that Decurions constituted the legislative organ, whereas the Duumvirs were the executive organ. However, such the division of governments is not respectively like the contemporary division for the legislative, executive and judiciary authorities. The judiciary power of duumvirs was limited to disputes, where the value of the disputable object did not exceed 1000 sesterces<sup>25</sup>.

According to art.67 of Slovakian Republic Constitution the organs of local administrative district are the council and the mayor. According to §10 of the legal act about the local administrative districts, the area of organizational autonomy is creating the council commission and creating or liquidation of other self-governmental institutions on their own territories, according to the needs. The local administrative districts can also join together creating the associations to realize the local assignments, which exceed the financial possibilities of one local administrative district (art.66 of Slovakian Constitution). Such the legal state of self-governments in Slovakia is the example of the pan-European tendency of standardizing the self-governmental organization<sup>26</sup>.

### **6 TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT COMPETENCES**

In western culture self-government has its competences given according to the law, and it executes the assignments which are necessary to function the local communities, and which are not reserved for the other self-governmental units, or for the central administration. Such the statement results from realization of the rule of subsidiarity of public administration activities. Hence, it can be assumed that, for contemporary legislations, there is the rule that local administrative districts have their own competences, and the ordered ones. Whereas, the existing differences in regulations results from the range of the ordered competences. In literature, there are two models

---

<sup>23</sup> Humbert, M.: *Municipium et civitatis sine suffragio: l'organisation de la conquête jusqu'a' la guerre sociale*, Rome 1978, p.287and following.

<sup>24</sup> Abbott, F.F. Johnson, A. CH.: *Municipal administration in the Roman Empire*, Princeton 1926,p.162 and following.

<sup>25</sup> W poszczególnych ustawach municypalnych wielkość przedmiotu sporu wahała się między 500 a 1000 sestercji.

<sup>26</sup> Jesenko, M.: *Kontrola v územnej samospráve*. In: *Teória a prax verejnej správy, zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie organizovanej Fakultou verejnej správy UPJŠ v Košiciach* : Košice, 22.-23. október 2004, Košice 2004, pp.382-386.

of executing the self-government competences. The first one is the intensive model, in which the own competences are divided into the compulsory and non-compulsory ones. The other model is the extensive one, where the self-governments execute particular competences according to the rule of legality. This model is obligatory in Poland and in most of the European states<sup>27</sup>. Consequently, the first model was applied in the Ancient Rome times.

The local administrative districts' assignments in Poland are defined in PR Constitution from 1997 based on the subsidiarity rule, in art.164 passage 3: *local administrative district executes all the self-government's tasks, which are not reserved for the other territorial self-government units*. There is an analogical statement in art.6 passage 1t.s.l.. According to the rule of division the task into the own and the ordered ones; the first ones are: activities within the area of spatial order, maintaining the public roads, providing for the basic medical needs, and primary education needs, and the others.

On the basis of art.L2122-18 *Code général des collectivités territoriales* we can say about so called own assignments and ordered assignments given to local administrative districts by the government administration. The own assignments refer to typical local communities needs, such as: building and maintaining the public roads, running the kindergartens and primary schools, running the centers of social help, protection of environment (sewage cleaning), providing for the needs of water, gas and electrical power, assuring the sports infrastructure, necessary to the local communities' needs, and the other necessary activities. In turn, the ordered tasks given by the central administration are: keeping the files of register office, organizing the elections and referenda, maintaining the public order, or conscription to the army.

The Slovakian administrative districts tasks are divided into the own ones, and ordered by the state administration organs, or higher self-government administration units. In such the cases, this is necessary to assure appropriate financing (art.71 of Slovakian Constitution). Detailed list of the own assignments of local administrative district is in §4 of the legal act about the local administrative district. Apart from the common tasks for the local administrative district, the Slovakian legislator includes also: environmental protection, working hours of service units, particularly the shops, or the historical monuments' protection.

In the Ancient Rome there was not the conception of the own tasks, and, what is more, the ordered tasks to municipalities. The assignments to provide for the needs of local communities were given to particular organs, i.e. *magistratus*. The municipalities organs had their particular tasks to execute<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Dobosz, P.: Prawne płaszczyzny przejawiania się granic samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. In: Dolata S. (eds.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, V.I, Publishing House in Opole University, Opole 2000.

<sup>28</sup> Sitek, B.: Zadania municipium w świetle lex Irnitana. Przyczynek do studiów nad prawem municypalnym w Starożytnym Rzymie. In: *Zeszyty Prawnicze UKSW 6.1* (2006), pp.159-171.

The municipalities assignments were defined in municipalities laws, listed in enumerative way linked with individual organs, e.g., *ordo decurionum*, duumvirs, questors, or ediles. The notion for those tasks was the term *munus*. The assignments for municipalities were executed not only by the given organs, but also by the citizens. Hence, they were divided into *munera publica* i *munera privata*. According to Hermogonianus the *munera publica* were<sup>29</sup>: food supply for the city, particularly in corn, maintaining the infrastructure, particularly the water systems and sewage systems, organizing the horse races, maintaining the public roads, hot baths, distributing corns (*frumentatio*), and the others. The municipalities organization had to provide for the needs of local communities, so the *magistratus* competences were not limited to the assignments mentioned in municipality law, e.g. in art 19 of the Irnia Law<sup>30</sup>.

Over the ancient times, in the Roman law there was applied the rule of presumption of competences of municipality organs (self-governmental) within the area of assignments were not given according to clear legal regulation to the other organs of government. This means that the local authorities had to execute also the assignments, which were not reserved for Rome, or the province governor<sup>31</sup>.

## 7 CONCLUSIONS

The autonomy of territorial self-government units, first of all the local administrative districts, is one of the basic elements of democratic country and commonly executed processes of decentralization the public administration. The conception of local self-government is not anything new, it has its origin in the Ancient Rome.

The analysis of legal and institutional solutions in Poland, Slovakia, and France in comparison with the solutions applied in the Ancient Rome provides unusually interesting conclusions. The first one is related to the way of creating the local administrative districts. Nowadays there is accepted the top-down model of creating local administrative districts, borders, organs, or assignments. The local administrative districts autonomy remains within the area of creating the inside structure of constitutional and legislative organs; the councils of local administrative districts can create any commissions, among others. The self-dependence of local administrative districts is also revealed in particularizing the statutory assignments of the local administrative districts and the ways of financing, however, within legal frames. Therefore, we can say about the restricted, controlled autonomy.

---

<sup>29</sup> Hermog. L. primo epit. (D. 50,4,1,2).

<sup>30</sup> The notion municipality laws exists in Polish, in reality their function was similar to contemporary city statute. However, those laws were given to municipalities by the emperors, but not legislated by the local organs constituting the law.

<sup>31</sup> More about the municipalities assignments see: Ausbuettel, F.M.: Die Verwaltung des roemischen Keiserreiches. Von der Herrschaft des Augustus bis zum Niederang des Westroemischen Reiches, Darmstadt 1988, p. 41and following.

Different solutions were accepted in the Ancient Rome. The municipalities and colonies had their extended autonomy in creating the budget, assignments, nomenclature of the organs. The frameworks for such widely understood autonomy were constituted in the Roman law, bound in Rome, and the needs of widely understood state security. Such the legal, real situation of municipalities was undoubtedly resulted from history, but also from the wisdom in dividing the assignments between the central and local authorities. Exactly in that division of assignments resulting in real municipalities autonomy, we should find historical, long continuity of the Roman state.

The past experiences suggest the necessity to think about the possibility of extending the autonomy of local administrative districts and the other territorial self-government units. In this way the central governments will be able to execute the protection of laws and the state affairs more efficiently, leaving the local affairs to the self-government authorities and the communities.

## REFERENCES

- [1] ABBOTT, F.F. JOHNSON, A. CH.: Municipal administration in the Roman Empire, Princeton 1926.
- [2] AUSBUETTEL, F.M.: Die Verwaltung des roemischen Keiserreiches. Von der Herrschaft des Augustus bis zum Niedrang des Westroemischen Reiches, Darmstadt 1988.
- [3] BANASZAK, B.: Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2012.
- [4] BENTKOWSKI, S.: Normatywne wyznaczniki jakości administracji publicznej In: Zeszyty Naukowe Uniwersytetu rzeszowskiego, nr 15, Seria Prawnicza, prawo 2, 2004.
- [5] BUŁAJEWSKI, S.: Pojęcie aktu prawa miejscowego w poglądach doktryny, orzecnictwie trybunału Konstytucyjnego i sądów administracyjnych. In: Studia Prawnoustrojowe, 18(2012).
- [6] ČERNÁKOVÁ, V.: Finančná autonómia miestnych samospráv ako determinant kvality verejných služieb, In: Sborník příspěvků XVI. Mezinárodní kolokvium o regionálních vědách Valtice 19.–21. 6. 2013, Košice 2013.
- [7] DOBOSZ, P.: Prawne płaszczyzny przejawiania się granic samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. In: DOLATA S. (eds.), Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego, Tom I, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000.
- [8] GALIŃSKI, P. Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego – pojęcie, determinanty, ocena. In: [samorząd.lex.pl/czytaj/-/artykul/samodzielnoscfinansowa-jednostek-samorzaduterytorialnego--pojcie-determinanty-ocena](http://samorząd.lex.pl/czytaj/-/artykul/samodzielnoscfinansowa-jednostek-samorzaduterytorialnego--pojcie-determinanty-ocena) (odczyt: 20.12.2011).
- [9] HUMBERT, M.: Municipium et civitatis sine suffragio: l'organisation de la conquête jusqu'a' la guerre sociale, Rome 1978.
- [10] JESENKO, M.: Kontrola v územnej samospráve. In: Teória a prax verejnej



správy, zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie organizovanej Fakultou verejnej správy UPJŠ v Košiciach : Košice, 22.-23. október 2004, Košice 2004.

- [11] JASTRZĘBSKA, M. Samodzielność ekonomiczna i finansowa jednostek samorządu terytorialnego. In: *Ekonomia* 2004, nr 13.
- [12] JUREWICZ, O.: *Słownik Grecko-Polski, A-K*, t. 1, Warszawa 2000.
- [13] KNOSALA, E.: Instytucja nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego w świetle ostatnich zmian ustawodawczych, In: S. DOLATA (red.), *Opole* 2002.
- [14] KRAJEWSKI P.: SITEK, B. KRAJEWSKI P. (red.): *Prawo rzymskie publiczne*, Olsztyn 2004.
- [15] KRUNKOVÁ, A. SKALICKÁ, M.: Suverenita štátu a legitimita moci v kontexte Európskej únie. In: *Časopis Verejná správa a spoločnosť*, 2(2010).
- [16] LEONSKI, Z.: *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
- [17] MARZECKI, J.: Kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego w antycznej Grecji, In: KISIŁOWSKA, H.
- [18] MALAK, E. (eds.): *Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2010.
- [19] PALUS, I.: Vyšší územný celok ako súčasť územnej samosprávy v Slovenskej republike. In: *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu rzeszowskiego*, nr 15, Seria Prawnicza, prawo 2, 2004.
- [20] REID, J.S.: *The municipalities of the Roman Empire*, Cambridge 1913.
- [21] SITEK, B. BARAŃSKA, D. NAUMOWICZ, K.: *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w wybranych krajach UE*, Olsztyn 2011.
- [22] SITEK, B. JUREWICZ, A. i inni.: *Rzymskie prawo publiczne. Wybrane zagadnienia*, Olsztyn 2011.
- [23] SITEK, B.: *Lex Coloniae Genetivae Iuliae seu Ursonensis i lex Irnitana. Ustawy municypalne antycznego Rzymu. Tekst, tłumaczenie i komentarz*, Poznań 2008.
- [24] SITEK, B.: *Zadania municipium w świetle lex Irnitana. Przyczynek do studiów nad prawem municypalnym w Starożytnym Rzymie*. In: *Zeszyty Prawnicze UKSW* 6.1 (2006).
- [25] SKOTNICKI, K.: *Pojęcie autonomii w teorii prawa państwowego*. In: *Studia Prawno-Ekonomiczne*, 1986, t. XXXVI.
- [26] SOSNOWSKI, P.: *Polski samorząd terytorialny na tle samorządu terytorialnego w krajach Europy Zachodniej*, In: KISIŁOWSKA, H. MALAK, E. (eds.), *Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2010.
- [27] SPIAZZI, R. MAGAGNOTTI, P.: *Dalle nazioni alle regioni. Solidarietà e sussidiarietà per la nuova Europa. Argomenti e documenti*, Bologna 1995.
- [28] STADERINI, F.: *Diritto degli enti locali*, Milani 2009.

Prof. Dr. hab. Bronisław SITEK

Wydział Prawa i Administracji UWM Olsztyn

# TEORETICKÉ A PRAKTICKÉ PROBLÉMY INTERPRETÁCIE ROZSAHU SAMOSPRÁVNEJ A DELEGOVANEJ PÔSOBNOSTI OBCE

Janka HAŠANOVÁ - Ladislav DUDOR

## Abstract

*The article deals with problems of interpretation of laws regulating the performance of local self government and its delegated state administration in the context of judicial case law of the Supreme Court of the Slovak Republic.*

**Keywords:** *local government, delegated state administration, judicial case law*

## 1 ÚVOD

Hoci v právnom systéme Slovenskej republiky nepovažujeme za prameň práva súdnu judikatúru, napriek tomu rozhodnutia súdov dokážu výrazne ovplyvniť aplikačnú prax, ktorá je povinná ich závery rešpektovať, a to minimálne pre daný, konkrétny prípad.<sup>1</sup> Autori sa rozhodli pre spracovanie témy, ktorá v poslednej dobe púta pozornosť mnohých osôb venujúcich sa verejnej správe, a aj napriek tomu, že bola analyzovaná viacerými odborníkmi, považujeme za žiaduce opäť upriamiť pozornosť na rozhodnutia súdov Slovenskej republiky, s ktorými je možné len ťažko sa stotožniť a vzhľadom na to, že takéto rozhodnutia sa neustále množia, sa domnievame, že je vhodné rozprúdiť diskusiu k správnosti právnych názorov sudcov.

Právny problém, ktorému by sme sa chceli venovať, je interpretácia právnych noriem upravujúcich rozsah samosprávnej a delegovanej pôsobnosti obce v súvislosti s preskúmaním ich rozhodnutí vydaných v konaní o správnych deliktach (tzv. správne trestanie). Podľa nášho názoru si sudcovia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd SR“) nesprávne vykladajú jednotlivé ustanovenia zákona a domnievame sa, že idú nad rámec zákonného znenia, čím de facto tvoria právo, na čo však oprávnení v Slovenskej republike nie sú, keďže súdy právo len aplikujú a vykladajú, nie sú splnomocnení ho aj tvoriť.

## 2 HLAVNÁ ČASŤ PRÍSPEVKU

V právnej praxi sa objavilo viacero uznesení Najvyššieho súdu SR<sup>2</sup>, v ktorých bol riešený spor o právomoc medzi súdmi a orgánmi štátnej správy v zmysle § 8a zákona

---

<sup>1</sup> Potasch, P. K inštitútu precedenčnej zásady v správnom konaní. - In: *Justičná revue*. Roč. 64, č. 2, 2012, s. 224 - 233. ISSN 1335-6461.

<sup>2</sup> V článku budeme čerpať z uznesenia Najvyššieho súdu SR z 22. marca 2012, sp. zn. 8 Rks 1/2012, uznesenia Najvyššieho súdu SR z 30. mája 2011, sp. zn. 6 Rks 9/2011, uznesenia Najvyššieho súdu SR z 10. októbra 2011, sp. zn. 5 Rks 2/2011.

č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Občiansky súdny poriadok“). Právny problém týchto uznesení však spočíva v tom, že súd de facto záväzne stanovil, či obec pri rozhodovaní o správnych deliktach koná v rámci samosprávy alebo v rámci delegovanej štátnej správy (v širšom kontexte to však možno analogicky aplikovať aj na vyšší územný celok, ktorý je taktiež oprávnený rozhodovať jednak v rámci samosprávnej pôsobnosti, ako aj pri prenesenom výkone štátnej správy).

Spoločným znakom všetkých uznesení Najvyššieho súdu SR je skutočnosť, že obec vydala rozhodnutie o uložení pokuty za správny delikt, pričom oblasť verejnej správy, v ktorej obec konala, bola zo zákona samosprávnou pôsobnosťou obce (napr. ochrana nefajčiarov, neudržiavanie čistoty a poriadku na užívanom pozemku, ktorým sa narušil vzhľad alebo prostredie obce, ochrana pred zneužívaním alkoholických nápojov, držanie psov). Nespokojný účastník konania sa domáhal nápravy takého rozhodnutia, pričom nastal problém, či rozhodnutie preskúma súd alebo príslušný orgán štátnej správy. Najvyšší súd SR sa vo všetkých prípadoch ustálil v názore, že rozhodnutie obce vo veciach správnych deliktov je vždy výkonom štátnej správy, nie výkonom samosprávy, a preto je na preskúmanie rozhodnutia obce kompetentným príslušný orgán štátnej správy, ktorým je spravidla ústredný orgán štátnej správy.

Na nasledujúcich stranách by sme si dovoľili načrtnúť názory odborníkov, ktoré podporujú, ale aj vyvracajú právny názor Najvyššieho súdu SR a pripojíme aj stanovisko autorov na analyzovanú tému. Keďže ide o problematiku, ktorú riešilo už viacero autorov a v odborných kruhoch je táto téma pomerne známa, nepovažujeme za nevyhnuté opätovné hĺbkové opisovanie predmetných skutočností a rozsiahle citovanie právnych noriem, súvisiacich s riešenou témou. Uvedieme len podstatné body a s nimi súvisiace ustanovenia právnych predpisov.

### **Stanovisko Najvyššieho súdu SR č. 1**

V uznesení sp. Zn. 5 Rks 2/2011 Najvyšší súd SR uvádza: „*V konaní o správnom delikte rovnako ako pri prejednávaní priestupku vystupuje obec v úlohe správneho orgánu (nie samosprávneho orgánu), tzn. že v konaní o správnom delikte má postavenie správneho orgánu pri prenesenom výkone štátnej správy, preto o odvolaní proti jej rozhodnutiu rozhoduje príslušný orgán štátnej správy.*“

V zmysle správneho poriadku<sup>3</sup> je správnym orgánom štátny orgán, orgán územnej samosprávy, orgán záujmovej samosprávy, fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorej zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Znamená to, že správnym orgánom môže byť aj samosprávny orgán. Obec ako jednotka územnej samosprávy môže v zmysle správneho poriadku vystupovať v pozícii správneho orgánu nielen pri prenesenom výkone štátnej správy, ale aj pri plnení úloh samosprávy.

---

<sup>3</sup> Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov.

Správny poriadok (ani iný zákon) neobsahuje žiadne ustanovenie, z ktorého by vyplývalo, že správny orgán koná len v rámci výkonu štátnej správy.

Súd absolútne nelogicky vyvodil záver, že ak má orgán verejnej správy postavenie správneho orgánu, musí sa jednať o prenesený výkon štátnej správy. Možno si ani samotný súd neuvedomil nezmyselnosť vety uvedenej v uznesení, ktorá vzbudzuje domnienku, že súd akoby nevedel, že v postavení správneho orgánu môže vystupovať aj samosprávny orgán. Vzhľadom na predpoklad vysokej kvalifikácie a erudovanosti sudcov Najvyššieho súdu SR, by však každá veta nachádzajúca sa v rozhodnutí súdu mala byť uvážená a premyslená a nemala by vzbudzovať dojem, že súd si nevie vyložiť základnú zákonnú definíciu.

### **Stanovisko Najvyššieho súdu SR č. 2**

V uznesení Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6 Rks 9/2011 sa dočítame: „*Ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce.*“ Uznesenie sp. zn. 5 Rks 2/2011 obsahuje tvrdenie: „*Ustanovenie § 2 zákona č. 416/2001 Z. z. obsahuje pôsobnosti, ktoré na jednotlivých úsekoch štátnej správy prechádzajú na obce, pričom zo systematického a logického výkladu tohto ustanovenia, ako aj z účelu zákona je nesporné, že pri rozhodovaní v sankčných veciach musí vždy ísť o prenesený výkon štátnej správy.*“

Súd v odôvodnení uznesenia citoval pravidlo z § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého ak zákon neustanovuje inak, obec vždy koná v rámci samosprávnej pôsobnosti. Na druhej strane odkazuje na ustanovenie tzv. kompetenčného zákona z roku 2001, ktoré taxatívne vymedzuje úseky verejnej správy, ktoré prechádzajú na obce. Najvyšší súd SR z uvedeného zákona vydedukoval, že ak zákon neupravuje, že na obce prechádza aj pôsobnosť na úseku správneho trestania, vyplýva z toho, že obec je oprávnená rozhodovať o správnych deliktoch len v rámci preneseného výkonu štátnej správy. Tento zákon však v § 4 ods. 2 ustanovuje všeobecné pravidlo, v zmysle ktorého až osobitný zákon ustanoví, či obec bude daný úsek verejnej správy vykonávať ako prenesený výkon štátnej správy. Ak osobitný zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanoví, že ide o prenesený výkon štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce.

Názor Najvyššieho súdu SR, že ak zákon č. 416/2001 Z. z. neustanovil, že konanie o správnych deliktoch prechádza na obce, tak obce ho vykonávajú automaticky ako prenesený výkon štátnej správy, nepovažujeme za odôvodnený. Ak by sme sa riadili argumentmi Najvyššieho súdu SR, znamenalo by to, že keďže kompetenčný zákon neustanovuje, že na obce prechádza pôsobnosť aj na úseku správneho trestania, obce nie sú oprávnené rozhodovať o správnych deliktoch vôbec. Pritom osobitné predpisy ustanovujú právomoc obce prejednávať správne delikty na vymedzených úsekoch verejnej správy. Niektoré zákony ustanovujú, že ukladanie sankcií na danom úseku verejnej správy vykonáva obec ako prenesený výkon štátnej správy (napr. na úseku základných škôl), iné zákony neustanovujú, či sa pri rozhodovaní o správnych deliktoch jedná o prenesený výkon štátnej správy alebo o samosprávnú pôsobnosť

(napr. zákon o ochrane nefajčiarov). V takýchto prípadoch je nutné aplikovať všeobecné pravidlo uvedené v zákone o obecnom zriadení, aj v kompetenčnom zákone č. 416/2001 Z. z., čiže obec koná v rámci samosprávnej pôsobnosti.

Taktiež zastávame názor, že systematika a logika zákona hovorí, že ak obec nejaký úsek verejnej správy spravuje, riadi, koordinuje, usmerňuje, je samozrejme aj oprávnená daný úsek kontrolovať a v prípade, ak fyzické alebo právnické osoby nerešpektujú právne normy, môže ich konanie preskúmať a sankcionovať v pozícii správneho orgánu, a to aj pri plnení úloh samosprávy. Taktiež sa domnievame, že konanie o správnych deliktach nemožno považovať za osobitný, samostatný úsek verejnej správy, ide o procesné štádium, ktoré je súčasťou každého úseku verejnej správy, ktorý upravuje práva a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb, a ak ich tieto osoby nerešpektujú budú postihnuté.

Uvedieme však aj postoj Michala Novotného, ktorý podporil stanovisko Najvyššieho súdu SR v tejto veci. Novotný vychádza z judikatúry rakúskych súdov, ktorá zjednodušene hovorí, že „v samosprávnej pôsobnosti obce sú všetky záležitosti, ktoré sú prevažne v záujme miestneho spoločenstva a sú spôsobilé, aby ich toto spoločenstvo spravovalo v rámci svojich územných hraníc. Správne trestanie nie je prevažne v záujme miestneho spoločenstva, ale spoločnosti.“ Novotný ďalej uvádza: „Preto pri posudzovaní prejednávania priestupkov existujú v zásade dve riešenia:

1. môže ísť o akcesorickú právomoc, ktorá zdieľa osud hlavnej právomoci (t. j. - ak určitý úsek verejnej správy je v samosprávnej pôsobnosti obce, je v samosprávnej aj správne trestanie na tomto úseku) alebo
2. ide o samostatnú právomoc ("úsek správneho trestania") a nie je rozhodné, ktorého vecného úseku sa správne trestanie týka (t.j. či úseku samosprávy alebo prenesenej štátnej správy).

Celá štruktúra zákona č. 372/1990 Zb. skôr napovedá druhej možnosti, teda že prejednávanie priestupkov je skôr akýmsi samostatným úsekom štátnej správy, správne trestanie je vlastne "spoločenským trestaním", tzn. že vyjadruje postoj spoločnosti ako celku k páchatel'ovi, a nie postoj obce. Preto nie je jasné, prečo by mala napr. o výške sankcie alebo upustení od potrestania rozhodovať len obec v rámci vlastnej správnej úvahy (s následným preskúmaním zákonnosti súdom), nie však štátny orgán (v konečnom dôsledku pod dozorom vlády ako vrcholného orgánu výkonnej moci, ktorý je v zásade demokraticky legitimovaný, aby vyjadroval stanovisko "celej spoločnosti").“<sup>4</sup>

Názory Novotného nespochybniteľne majú svoje „raciono“. Podľa nášho názoru však Slovenská republika razí opačnú cestu, a to cestu decentralizácie vymedzených úsekov verejnej správy, ktoré budú absolútne odčlenené od štátu. Pritom daný úsek verejnej správy a správne trestanie na tomto úseku tvoria jeden kompaktný celok, ktorý nemožno odčleňovať a deliť.

---

<sup>4</sup> <http://www.lexforum.cz/393> - názor autora Michala Novotného zo dňa 04. 05. 2012 na tému: Je prejednávanie priestupkov prenesený výkon štátnej správy?

Naše tvrdenie vychádza aj z ustanovenia § 27 ods. 1 a 2 zákona o obecnom zriadení, v ktorom zákonodarca určil, že na úsekoch verejnej správy spadajúcich do samosprávnej pôsobnosti obce, bude neprávoplatné rozhodnutia obce preskúmať formou opravného prostriedku výlučne nestranný a nezávislý súd.

### **Stanovisko Najvyššieho súdu SR č. 3**

Najvyšší súd SR v uznesení sp. zn. 6 Rks 9/2011 uvádza: „Zákonodarca v právnej norme ustanovenej v § 11 ods. 4 zákona o ochrane nefajčiarov zveril do právomoci obce prejednanie a rozhodnutie vo veci priestupkov podľa odseku 1 písm. a), podľa ktorého sa priestupku dopustí ten, kto poruší zákaz fajčenia podľa § 7 ods. 1 písm. a), ktorá právna norma zakazuje fajčiť, okrem na ďalších zákonom ustanovených miest, na otvorených nástupištiach do vzdialenosti štyri metre od vymedzenej plochy nástupíšť. Súčasne zákonodarca v § 11 ods. 7 zákona č. 377/2007 Z. z. určil, že sa na konanie vzťahujú všeobecné predpisy o priestupkoch, ktorú právnu normu ustanovil v zákone o priestupkoch, ktorý v § 51 odkazuje na právnu úpravu správneho poriadku. Správny poriadok konanie o odvolaní ustanovuje v § 53 a nasl. Zákon o priestupkoch v § 83 ods. 2 súčasne upravuje, že návrh na preskúmanie rozhodnutia o priestupku súdom možno podať až po vyčerpaní opravného prostriedku v správnom konaní. Z uvedenej právnej úpravy teda vyplýva, že rozhodnutie obce o priestupku a o uložení sankcie zaň, treba považovať za individuálny správny akt, vydaný v správnom konaní, ktorým sa zasiahlo do práv a oprávnených záujmov fyzickej alebo právnickej osoby, ktorý je preskúmateľný súdom v správnom súdnictve podľa ustanovení piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, a to vzhľadom na právnu úpravu obsiahnutú v zákone o priestupkoch v spojení s právnou úpravou správneho poriadku, až po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov na základe žaloby, postupom podľa ustanovení druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (§ 247 a nasl.).

Najvyšší súd SR argumentuje, že na konanie o priestupkoch sa subsidiárne vzťahuje jednak zákon o priestupkoch, jednak správny poriadok, ktoré uvádzajú, že proti rozhodnutiu je možné podať odvolanie a až po vyčerpaní riadneho opravného prostriedku možno právoplatné rozhodnutie preskúmať súdnou cestou. Najvyšší súd však akoby opomenul fakt, že § 27 ods. 1 a 2 zákona o obecnom zriadení modifikuje aplikáciu správneho poriadku, a tým aj všeobecného zákona upravujúceho konanie o priestupkoch nasledovne: „Na konanie, v ktorom o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb rozhoduje pri prenesenom výkone štátnej správy obec, sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní. Na konanie, v ktorom o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb rozhoduje pri výkone samosprávy obec, sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní; o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu obce rozhoduje súd, ak osobitný predpis neustanovuje inak.“ Zákonodarca týmto ustanovením jasne odčlenil orgány, ktoré budú preskúmať rozhodnutia obce. Kým rozhodnutia vydané v rámci preneseného výkonu štátnej správy preskúmava príslušný orgán štátnej správy, rozhodnutia vydané pri plnení úloh samosprávy preskúmava súd, pretože obec je pri výkone samosprávy nezávislá a samostatná,

nepodlieha kontrole orgánov štátnej správy, riadi sa len Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

Zákon o priestupkoch v tomto prípade taktiež nemožno považovať za osobitný zákon, ktorý by upravil odchylné preskúvanie rozhodnutí obce. Príkladný odkaz zákonodarcu na osobitný zákon (zákon o hazardných hrách) dáva jasne najavo, že zákonodarca osobitným zákonom myslel zákon, upravujúci konkrétny úsek verejnej správy, nie všeobecné predpisy upravujúce správne konanie.

Ak by sme prípadne aj pripustili, že zákon o priestupkoch by ako osobitný zákon mohol preskúvanie rozhodnutí o priestupku upraviť odchylné od zákona o obecnom zriadení, teda že proti rozhodnutiu o priestupku by bolo možné podať jedine odvolanie, potom je možné poukázať na uznesenia Najvyššieho súdu SR týkajúce sa správnych deliktov právnických osôb a fyzických osôb podnikateľov, na ktorých protiprávne konanie sa zákon o priestupkoch neaplikuje, používa sa výlučne správny poriadok. V uznesení sp. zn. 8 Rks 1/2012 Najvyšší súd dospel k nasledovnému: *„Najvyšší súd SR poukazuje i na skutočnosť, že procesný postup preskúmania rozhodnutí orgánov verejnej správy o uložení sankcie za iný správny delikt musí byť rovnaký ako pri preskúvaní priestupkov, inak by nemohla byť zachovaná rovnosť účastníkov konania (fyzických osôb a právnických osôb, resp. fyzických osôb – podnikateľov) a keďže podľa § 83 ods. 2 zákona č. 372/1990 Zb., návrh na preskúmanie rozhodnutia o priestupku súdom možno podať až po vyčerpaní riadneho opravného prostriedku v správnom konaní, treba takýto procesný postup zachovať aj pri prejednávaní iných správnych deliktov. Vo veciach priestupkov, ako aj vo veciach správnych deliktov je nesporne snahou zákonodarcu konať a rozhodnúť urýchlene a hospodárne v správnom konaní s možnosťou súdneho prieskumu správneho rozhodnutia až po právoplatnom skončení správneho konania. Takáto právna úprava zákonom ustanovuje postavenie obce nielen v konaní o priestupkoch, ale aj v konaní o správnych deliktoch, ako správneho orgánu pri prenesenom výkone štátnej správy a súčasne vylučuje jej postavenie samosprávneho orgánu.*

Tvrdenia Najvyššieho súdu opäť nemôže považovať za správne. Najvyšší súd SR sa snaží svoje tvrdenia oprieť o zákon, ktorý na konanie o iných správnych deliktoch nemožno aplikovať, keďže zákon o priestupkoch je možné použiť len na konanie o priestupkoch. Svojimi konštatovaniami taktiež oberá obce o možnosť samostatne, samosprávne rozhodovať o uložení sankcií za protiprávne konanie fyzických a právnických osôb na úsekoch verejnej správy, ktoré obciam zveruje priamo zákon. Je v rozpore s racionálnym výkladom zákona, aby obec nemohla aj trestať, ak môže riadiť. Ak zákonodarca obciam zveril určitý úsek verejnej správy, aby ho samostatne spravovali, je neprípustné, aby proti rozhodnutiam obce v samosprávnej pôsobnosti rozhodovali v druhom stupni orgány štátnej správy. Tento model absolútne porušuje ústavné právo územnej samosprávy na nezávislosť a samostatnosť.

Okrem toho sa domnievame, že týmto modelom vôbec nedôjde k zabezpečeniu rýchlejšieho a pružnejšieho konania, ako keby rozhodnutia preskúmavali súdy. Ak vychádzame z § 58 ods. 1 správneho poriadku, odvolacím orgánom je správny orgán najbližšieho vyššieho stupňa nadriadený správnomu orgánu, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal. O priestupkoch na analyzovaných úsekoch rozhodla obec. Keďže zo žiadneho predpisu nevyplýva, že by bol v línii medzi obcou a ústredným orgánom štátnej správy nejaký iný, obci nadriadený orgán, je druhostupňovým orgánom vo veci priestupkov ústredný orgán štátnej správy, pretože v zmysle § 89 priestupkového zákona ústredným orgánom štátnej správy vo veciach priestupkov je ústredný orgán štátnej správy Slovenskej republiky, do ktorého pôsobnosti patrí úsek štátnej správy, v ktorom došlo k porušeniu povinnosti zakladajúcej priestupok. Ak takto nemožno určiť ústredný orgán štátnej správy, je ním vo veciach pôsobnosti Slovenskej republiky Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky. Ako uvádza vo svojom článku Michal Hamar: „Pokiaľ však odvolacím orgánom má byť pre takmer 3000 miest a obcí jediný orgán – ministerstvo, prípadné odvolacie konania ako aj iné úkony (napr. predĺženie lehoty na vydanie rozhodnutia) by minimálne nebolo možné vybavovať v lehotách predstaviteľných bežným človekom.“<sup>5</sup> Urýchlenie preskúmania rozhodnutí vydaných obcou tak, ako to odôvodnil Najvyšší súd SR, je preto minimálne otázne.

A ak už žiadny argument nevyvráti závery Najvyššieho súdu, oprieme sa o ten najzávažnejší, a to finančné hľadisko. Zákon č. 416/2001 Z. z. jasne ustanovuje, že „obec a samosprávny kraj zabezpečujú plnenie svojich úloh z vlastných rozpočtov. Na prenesený výkon štátnej správy sa im poskytujú prostriedky štátneho rozpočtu podľa osobitného zákona.“ Obce však žiadne peňažné prostriedky na konanie o správnych deliktach od štátu nedostávajú, čiže správne trestanie nemôže byť preneseným výkonom štátnej správy.

### 3 ZÁVER

V závere si dovoľujeme použiť slová Ústavného súdu Slovenskej republiky vyslovené v jeho náleze sp. zn. III ÚS 70/2010 zo dňa 1. novembra 2012, na ktoré paradoxne poukazuje aj Najvyšší súd SR v rozhodnutiach, ktoré sú predmetom našej analýzy. *„Nevyhnutnou súčasťou rozhodovacej činnosti súdov zahŕňajúcej aplikáciu abstraktných právnych noriem na konkrétne okolnosti individuálnych prípadov je zisťovanie obsahu a zmyslu právnej normy uplatňovaním jednotlivých metód právneho výkladu. Ide vždy o metodologický postup, v rámci ktorého nemá žiadna z výkladových metód absolútne prednosť, pričom jednotlivé uplatnené metódy by sa mali navzájom dopĺňať a viesť k zrozumiteľnému a racionálne zdôvodnenému vysvetleniu textu právneho predpisu. Pri výklade a aplikácii ustanovení právnych predpisov je nepochybne treba vychádzať najprv z ich doslovného znenia. Súd však nie je doslovným znením zákonného ustanovenia viazaný absolútne. Môže, ba dokonca sa*

---

<sup>5</sup> <http://www.lexforum.cz/393> - názor autora Michala Hamara zo dňa 04. 05. 2012 na tému: Je prejednávanie priestupkov prenesený výkon štátnej správy?



*musí, od neho (od doslovného znenia právneho textu) odchyliť v prípade, keď to zo závažných dôvodov vyžaduje účel zákona, systematická súvislosť alebo požiadavka ústavne súladného výkladu zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov (čl. 152 ods. 4 ústavy). Samozrejme, že sa v takýchto prípadoch musí zároveň vyvarovať svojvôle (arbitrárnosti) a svoju interpretáciu právnej normy musí založiť na racionálnej argumentácii. V prípadoch nejasnosti alebo nezrozumiteľnosti znenia ustanovenia právneho predpisu (umožňujúceho napr. viac verzí interpretácie) alebo v prípade rozporu tohto znenia so zmyslom a účelom príslušného ustanovenia, o ktorého jednoznačnosti niet pochybnosti, možno uprednostniť výklad e ratione legis pred doslovným gramatickým (jazykovým) výkladom. Viazanosť štátnych orgánov zákonom v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy totiž neznamená výlučnú a bezpodmienečnú nevyhnutnosť doslovného gramatického výkladu aplikovaných zákonných ustanovení. Ustanovenie čl. 2 ods. 2 ústavy nepredstavuje iba viazanosť štátnych orgánov textom, ale aj zmyslom a účelom zákona.“*

Ústavný súd SR jasne vyjadril svoj názor, aby súdy používali systematické a logické výklady právnych predpisov. Domnievame sa, že Najvyšší súd SR sa od nálezu Ústavného súdu SR značne odchyľil, keď nerešpektoval vôľu a úmysel zákonodarcu prenechať obciam zákonom zverenú úseky verejnej správy na samostatné a nezávislé samosprávne spravovanie a rozhodovanie bez zásahov orgánov štátnej správy. Zákonodarca jasne určil, že vo veciach samosprávy je orgánom príslušným na preskúmanie rozhodnutí výlučne súd. Považujeme preto za nesprávne, aby Najvyšší súd SR tendenčne, bez rozmyslu a racionality, vykladal zákonné ustanovenia a nahrádzal vôľu zákonodarcu.

### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] DUDOR, L., HAŠANOVÁ, J. Iura novit curia? In: *Justičná revue*. č. 3, 2012.
- [2] HAMAR, M. Je prejednávanie priestupkov prenesený výkon štátnej správy? 04. 05. 2012, <http://www.lexforum.cz/393>.
- [3] NOVOTNÝ, M. Je prejednávanie priestupkov prenesený výkon štátnej správy? 05. 05. 2012, <http://www.lexforum.cz/393>.
- [4] POTASCH, P. K inštitútu precedenčnej zásady v správnom konaní. - In: *Justičná revue*. Roč. 64, č. 2, 2012, s. 224 - 233. ISSN 1335-6461.
- [5] Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III ÚS 70/2010 zo dňa 1. novembra 2012.
- [6] Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 22. marca 2012, sp. zn. 8 Rks 1/2012.
- [7] Uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 30. mája 2011, sp. zn. 6 Rks 9/2011
- [8] Uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 10. októbra 2011, sp. zn. 5 Rks 2/2011.

JUDr. Mgr. Janka HAŠANOVÁ, PhD., JUDr. Ladislav DUDOR  
Akadémia Policajného zboru v Bratislave  
[janka.hasanova@minv.sk](mailto:janka.hasanova@minv.sk), [ladislav.dudor@minv.sk](mailto:ladislav.dudor@minv.sk)

## MAJETEK OBCÍ, GOOD GOVERNANCE A KORUPCE

Jan JANEČEK

### Abstract

*The paper deals with the topic of the legal regulation of property management of Czech municipalities. It provides a brief analysis de lege lata of the regulation in question. The results of the analysis are compared with the principles of good governance. The weaknesses of the regulation, in this scope, are identified. Consequently the measures which should improve the situation are proposed. The paper responds also to the bill of the amendment to the Municipal Act discussed recently by the Parliament of the Czech Republic and makes some critical comments on it with respect of the good governance principles. The attempts to increase the formal complexity of the process of municipal property disposing are found not to be the right way to improve property management of the municipalities and to reduce the possibility of corruption*

**Keywords:** corruption, good governance, municipalities, property

### 1 STRUČNĚ K ČESKÉ PRÁVNÍ ÚPRAVĚ HOSPODAŘENÍ OBCÍ S JEJICH MAJETKEM

Obnovení územní samosprávy přijetím ústavního zákona Federálního shromáždění č. 294/1990 Sb., kterým byla do Ústavy ČSSR vložena hlava sedmá nazvaná „Územní samospráva“ s následným přijetím zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení) a zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky) položily právní základ pro nový vývoj územní samosprávy, který byl předchozími čtyřiceti lety přerušen, ačkoli obce zůstaly zachovány jako nejnižší správní obvody [Kopecký 2010, s. 32]. K znovunastartování územní samosprávy bylo nezbytné vybavit obce také majetkem, který by tvořil jejich ekonomický základ – jeden z předpokladů jejich existence [Kadeřábková, Peková 2012, s. 259]. Za tím účelem byl přijat zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do majetku obcí, kterým obce nabyly značné množství majetku.

Prostudujeme-li zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, v původním znění, zjistíme, že prakticky neobsahoval žádná pravidla, resp. omezení, která by regulovala hospodaření s obecním majetkem (kromě vyhrazení rozhodování o některých majetkových dispozicích zastupitelstvu obce a obecného definování cílů sledovaných obcí při výkonu samostatné působnosti – srov. § 14 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb. v původním znění). Částečně řešil tuto problematiku zákon č. 172/1991 Sb. v jeho původním znění,

ktorý však zůstal opět u vyhrazení některých rozhodovacích pravomocí zastupitelstvu obce a dále uložil obcím zveřejňovat záměr převodů a pronájmů nemovitostí tak, aby se k němu mohli občané vyjádřit a předložit své nabídky. Obecnímu majetku měl být věnován zvláštní zákon, který však nebyl nakonec přijat<sup>1</sup>. Z tohoto hlediska se obec mohla ke svému majetku chovat stejně neomezeně jako kterýkoli jiný (soukromý) subjekt ke svému majetku. Havlan [2008, s. 44] v této souvislosti upozorňuje na to, že liberalizační tendence ve státě bývají provázány „civilizací“ práva. Tento jev zasáhl i právní úpravu hospodaření s majetkem obcí. Až později se ukázalo, že nabytá svoboda (možná až příliš široká) má svoji cenu – mnoho obcí se totiž neopatrným a nepromyšleným hospodařením na dlouhou dobu zadlužilo [Ministerstvo financí ČR 2012]. Právě tam se pak začala projevovat absence veřejného majetku a jím plněných funkcí výrazněji.

Výrazné změny nepřinesl ani zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (dále také jen „OZř“), který nabyt účinnosti 12. listopadu 2000 (krom ustanovení § 147 odst. 4, které nabylo účinnosti 1. ledna 2001). V zásadě byla převzata úprava dosavadní. **Nebyly posíleny instituty zapojení veřejnosti** do rozhodování o hospodaření s obecním majetkem a nedošlo ani k posílení mechanismů zvyšujících transparentnost takového hospodaření. Z tohoto hlediska nová **právní úprava ponechává velmi široký prostor pro to, aby sama obec**, co by společenství osob žijících na určitém území spravující samostatně podstatnou část veřejných záležitostí, **zformovala vlastní způsob řízení veřejných věcí**. Správné řízení věcí veřejných („good governance“) je přitom vnímáno jako jeden z předpokladů dosažení udržitelného rozvoje [Reitschmiedová a Švec et al. 2003, s. 8] a představuje tak důležitou podmínku pro řádné fungování obce. Při utváření vlastního stylu řízení věcí veřejných je pro orgány obce základním vodítkem a současně vymezením cílů jejich úsilí ustanovení § 2 odst. 2 OZř, které obcím **ukládá pečovat o všestranný rozvoj jejich území a o potřeby jejich občanů za současného chránění veřejného zájmu**. Shora konstatovaná volnost, která je obcím zákonodárcem při jejich hospodaření s majetkem dopřána, koresponduje s jejich ústavně garantovaným samosprávným postavením charakteristickým také omezenou možností státu do něj zasahovat. Na druhou stranu by nemělo být zapomínáno na to, že obce v rámci organizace veřejné správy v České republice zajišťují také velmi podstatnou část výkonu státní správy. I tyto činnosti, vykonávané obcí v tzv. přenesené působnosti, podstatnou měrou ovlivňují kvalitu života a mohou mít zásadní dopady na rozvoj území (obecní úřady vykonávají například činnosti v rámci územního plánování, stavebního řádu nebo ochrany přírody apod.). I pro zajištění jejich výkonu obec potřebuje vlastní majetek. **Lze tak legitimně uvažovat o tom, že by obce mohly být poněkud více ve své volnosti státem omezeny, a to i na úseku hospodaření se svým majetkem**. Každopádně při zachování proporcionality mezi jejich právem na samosprávu a zájmem na dobrém fungování veřejné správy jako celku. Určitým krokem tímto směrem byl připravovaný ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti (viz

---

<sup>1</sup> Text návrhu zákona o majetku obcí je dostupný online na [http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t0180\\_00.htm](http://www.psp.cz/eknih/1990fs/tisky/t0180_00.htm)

Sněmovní tisk č. 821), resp. jej provádějící zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti projednaný Vládou ČR dne 12. června 2013.

Vraťme se ale k samotným pravidlům hospodaření obcí s jejich majetkem, jak jsou dnes dána platným zákonem o obcích. Je možné rozdělit je do **tří základních skupin**. První a asi nejobsáhleji upravenou jsou pravidla **procedurálního charakteru**, jejichž porušení bude mít ve většině případů bezprostřední dopad na platnost právního úkonu (jednání) obce. Tato pravidla nám dávají odpověď na otázku, jaké kroky má obec učinit, pokud chce konkrétním způsobem hospodařit (především pak naložit) se svým majetkem. Druhou skupinu pravidel by bylo možné označit jako **pravidla kvalitativní**. Ta určují, jaké vlastnosti, parametry, hodnoty by mělo hospodaření obcí v konkrétních případech nabývat. Jejich úprava je poměrně strohá a většinou zůstává na velmi obecné úrovni. Poslední skupinou jsou **výslovné zákazy určitého chování**. Tato skupina pravidel je nejméně početná.

Zaměříme se nejprve na nejdříve uvedenou skupinu pravidel. Zákon o obcích především podmiňuje platnost většiny majetkových úkonů obce předchozím schválením k tomu příslušným orgánem obce. Rozdělení pravomocí mezi jednotlivé orgány obce je provedeno pomocí taxativních výčtů úkonů spadajících do rozhodovací pravomoci toho kterého orgánu obce. Zákon o obcích sleduje logiku postavení jednotlivých orgánů obce, když do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce (orgánu s přímou demokratickou legitimací vzešlou z voleb) světuje rozhodování o nejzásadnějších úkonech, které co do povahy mohou potencionálně ohrozit ekonomický základ obce nejvýznamnějším způsobem (převody nemovitěho majetku obce, přijetí úvěru, zastavení movitých věcí nebo práva v hodnotě vyšší než 20000 Kč a podobně). Radě obce je výslovně svěřeno (vyhrazeno) rozhodování o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce. Tuto pravomoc může rada obce světit zcela nebo z části obecnímu úřadu nebo příspěvkové organizaci obce. Rada obce dále zabezpečuje rozhodování ostatních záležitostí, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo nevyhradilo. V tomto případě se hovoří také o tak zvané zbytkové působnosti rady obce. Ta logicky představuje velmi široké spektrum záležitostí, které mohou v konečném důsledku výrazně postihnout obecní majetek. Můžeme zde uvažovat například o některých institucích zajištění závazků (jistota, uznání dluhu, zajištění závazku převodem práva), zřizování věcných břemen, uzavírání smluv nepojmenovaných, které mohou nabývat nejrůznějšího obsahu apod. Právě v případě zbytkové působnosti rady má zastupitelstvo obce možnost vyhradit si záležitosti, které by do budoucna chtělo podrobit vlastnímu rozhodování. Při vyhrazování si rozhodování by pak měla být brána v potaz nejen rizikovost určených záležitostí z hlediska ohrožení ekonomického základu obce, ale také fakt, že jednání zastupitelstva jsou, na rozdíl od jednání rady obce, veřejná. Čím více záležitostí bude rozhodováno zastupitelstvem obce, tím větší prostor bude dán pro participaci občanů obce na tvorbě její vůle. Taková rozhodnutí budou jednak vykazovat vyšší míru transparentnosti a současně budou lépe veřejností akceptována – nepůjde o rozhodnutí „o nás bez nás“. Jako zvlášť vhodné se z těchto důvodů vyhrazení si pravomocí

zastupiteľstvom jeví v obciach, kde není zřizena rada a její pravomoci vykonává přímo starosta.

Do první skupiny pravidel je ještě nezbytné zařadit povinnost obce zveřejnit záměr některých zamýšlených majetkových úkonů formou zveřejnění na úřední desce obce. Jedná se o tradiční povinnost obcí (poprvé se po obnovení územní samosprávy začátkem devadesátých let dvacátého století objevila v zákoně č. 172/1991 Sb. – viz shora) a současně podmínku platnosti některých právních úkonů (jednání) obce. Obec je povinna zveřejnit záměr prodat, směnit nebo darovat nemovitý majetek, pronajmout jej nebo poskytnout jako výpůjčku. Záměr musí být zveřejněn po dobu alespoň 15 dnů před rozhodováním o majetkoprávním úkonu k tomu příslušným orgánem obce. Nezveřejnění záměru má za následek absolutní neplatnost následně provedeného právního úkonu obce. Záměr plní dvojí funkci. Jednak je nástrojem zvyšování transparentnosti hospodaření obce (kontrola hospodaření veřejností) a současně také plní funkci zveřejnění „nabídky“ potencionálním zájemcům, což může v konečném důsledku zlepšit hospodárnost zamýšleného naložení s majetkem obce.

Do druhé skupiny pravidel, jak byla shora vymezena, můžeme zahrnout především ustanovení prvních dvou odstavců § 38 OZř. Ty vymezují obecné zásady ovládnutí veškeré hospodaření obce – tedy nejen s jejím majetkem, ale také hospodaření finanční. Vedle takto výslovně zákonem o obcích upravených povinností mají obce i další - zásadně stejné jako jiné právnické nebo fyzické osoby [Havlan a Janeček et al. 2013, s. 117]. Právě však zmíněné, zákonem o obcích podané, zásady hospodaření jsou základním a také jediným výslovným „pokynem“ zákonodárce k zajištění udržitelnosti a rozvoje obecního majetku. Nejde jen o udržitelnost ve fyzickém smyslu, tedy o zajištění zachování již existujícího majetku jeho údržbou a opravami (§ 38 odst. 1 OZř), ale o komplexní hospodaření s majetkem daného celku územní samosprávy, které by mělo vést nejen k udržení, zachování, již existujícího obecního majetku, ale také garantovat jeho dlouhodobou perspektivu a schopnost v budoucnu vyhovět novým potřebám. Udržitelnost obecního majetku nelze vnímat jako svého druhu zakonzervování statusu quo, naopak je nezbytné zdůraznit její dynamiku. Volba konkrétního způsobu naplnění rozebírané zákonné povinnosti obce zajistit zachování a rozvoj svého majetku je zákonem o obcích ponechána na rozhodnutí samosprávných orgánů každé municipality. Na tomto místě lze doporučit, aby zastupitelstva obcí ve spolupráci s obyvateli obce, resp. se zapojením širší veřejnosti formulovala strategie hospodaření s obecním majetkem a dále je rozvedla do konkrétní podoby pro jednotlivé součásti obecního majetku. Taková strategie musí být nutně provázána s dalšími strategickými materiály obce. Hromadění majetku není totiž primárním cílem činností obce. Majetek má být prostředkem (jedním z prostředků) dosahování těchto cílů (k cílům viz § 2 odst. 2 OZř citovaný shora).

Do právě sledované skupiny pravidel hospodaření obce s jejím majetkem patří bezesporu také příkaz sjednávat cenu úplatného převodu obecního majetku zpravidla ve výši, která je v místě a čase obvyklá a odůvodňovat odchylky od takové ceny. Jde o důležitou konkretizaci obecné zásady hospodárného nakládání s majetkem obce (§ 38 odst.

1 OZř). Použitou formulaci je však nezbytné považovat za nevhodnou. Není totiž důvodu vyjmout z povinnosti sjednávání ceny v čase a místě obvyklé jakékoli jiné nakládání s obecním majetkem. Nejen špatně dohodnutou cenou převodu, ale třeba také sjednáním nízkého nájemného může obec utrpět újmu, která se může následně promítnout do snížené schopnosti obce řešit úkoly, které jí řešit přísluší.

Poslední skupinou pravidel hospodaření obcí s jejich majetkem představují výslovné zákazy určitého chování. Zákon o obcích se zde omezuje na zákaz ručení obcí za závazky fyzických a právnických osob (§ 38 odst. 3 OZř), přičemž z tohoto zákazu taxativně stanoví několik výjimek, které je možné (s určitým zjednodušením) označit za výjimky sledující veřejný zájem. Jak bylo výše již zmiňováno, v minulosti neexistence tohoto zákazu vedla k zadlužení celé řady obcí. Dalším, zvláštním, zákazům obce při hospodaření s jejich majetkem nepodléhají.

Stručný rozbor právní úpravy sledované problematiky ukazuje, že obce nejsou v současné době, a nejinak tomu bylo v nedávné minulosti<sup>2</sup>, zásadním způsobem omezovány ve volném hospodaření se svým majetkem. Tento stav na jednu stranu umožňuje obcím plně realizovat jejich představy o vlastní správě věcí veřejných, na druhou stranu je limitující pro ty, kteří svoji roli nezvládnou. Svoboda zadlužit budoucnost příštích generací, kterou obce požívají, klade zvýšené nároky na domýšlení důsledků všech rozhodnutí, která orgány obcí přijímají.

## **2 PRINCIPY GOOD GOVERNANCE JAKO KOREKČNÍ PRVEK PRAVIDEL HOSPODAŘENÍ OBCÍ A SNAHY DE LEGE FERENDA**

V situaci, kdy právní pravidla hospodaření s majetkem obcí nechávají obcím poměrně široký prostor pro vytvoření vlastního stylu „vládnutí“, což v mnoha případech vedlo k negativním jevům v podobě zadlužování obcí (viz shora) a také k bujení korupce, která je v současné době vnímána v České republice jako závažný problém [Centrum pro výzkum veřejného mínění SOÚ AV ČR 2013], je nezbytné hledat jiné, v zásadě neprávní korekční prvky, které by pomohly neutěšenou situaci řešit.

Těmito korekčními prvky by pak mohly být principy „good governance“, správného, dobrého vládnutí, jejichž aspektem jsou pak principy dobré správy [Council of Europe, Committee of Ministers 2007], co by relativně konkrétní pravidla správného chování vykonavatelů veřejné správy.

V podmínkách České republiky se pojmu „dobré správy“ dostává právně pozitivního vyjádření v zákoně č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv (dále také jen „ZVOP“) a ve správním řádu, tedy v zákoně č. 500/2004 Sb. (dále také jen „SŘ“).

Možná i s ohledem na vymezení působnosti veřejného ochránce práv v České republice, které je provedeno především ustanoveními § 1 ZVOP, bývá pojem „dobrá správa“ v našich podmínkách častěji spojován s výkonem vrchnostenské správy. Vedle

---

<sup>2</sup> Ve „vzdálenější“ minulosti naší územní samosprávy, tedy v období prvorepublikového Československa, resp. v době bezprostředně po skončení druhé světové války, byla „svoboda obcí zadlužit svoji budoucnost“ poněkud více omezena. Pro srovnání viz Flögela [1948, s. 77 a násl.] nebo Hoetzela [1934, s. 182 a násl.]

toho, u nás však méně často, bývá pojem „dobrá správa“ chápán i v širším smyslu, který spíše odpovídá anglickému termínu „good governance“ – dobré vládnutí. V onom širším smyslu je pak pojem „dobrá správa“ použit, alespoň podle přesvědčení autora této práce, i v druhém ze zde již zmiňovaných právních předpisů, tedy ve správním řádu, konkrétně v jeho ustanovení § 8 odst. 2<sup>3</sup>. Citované ustanovení správního řádu, zohledníme-li dikci § 177 odst. 1 SŘ („*Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje*“), patří mezi obecně platné zásady výkonu veškeré veřejné správy [Skulová 2006, s. 63, viz také Havlan 2009], tedy i nevrchnostenské. I z hlediska pozitivně-právního lze tedy mít za to, že principy dobré správy (dobrého vládnutí) by měly být aplikovatelné na hospodaření obcí s jejich majetkem, neboť zákon o obcích ani jiný právní předpis upravující hospodaření obcí s jejich majetkem takové principy nepodává.

K přiblížení obsahu pojmu dobré správy v jeho širším smyslu, tedy jako „good governance“, je možné vyjít z jeho vymezení podaného Vysokým komisařem OSN pro lidská práva [Office of the High Commissioner for Human Rights 2013], který definuje základní atributy „dobrého vládnutí“ a řadí mezi ně:

- transparentnost,
- odpovědnost,
- zodpovídání se („skládání účtů z činnosti“),
- participaci obyvatel na vládnutí,
- reagování na potřeby obyvatel.

V jeho pojetí jde o proces, kdy orgány veřejné správy řídí veřejné záležitosti a hospodaří s veřejnými zdroji způsobem, který respektuje zákon, nezneužívá veřejné moci a je prost korupce.

Právě uvedené atributy dobrého vládnutí je možné bez dalšího aplikovat také na otázky hospodaření obcí s jejich majetkem. Některým z nich se dostalo již v minulosti konkrétního odrazu v pozitivním právu. Jde především o transparentnost hospodaření s majetkem obcí, která je zajišťována hned několika mechanismy, počínaje veřejností zasedání zastupitelstva obce, které rozhoduje o nejzávažnějších majetkových dispozicích, přes povinnost zveřejňování záměru nakládání s nemovitým majetkem až po poskytování informací o realizovaných majetkových úkonech obce. Některé naopak zůstávají více méně v rovině teoretické, především potom ono „skládání účtů“, které v zásadě probíhá jen u příležitosti voleb do obecních zastupitelstev, tedy jednou za čtyři roky.

Korupce, která narušuje řádný výkon veřejné správy, představuje v České republice jeden z významných faktorů posouvajících naši veřejnosprávní praxi směrem od ideálu „dobrého vládnutí“. Vláda České republiky, v rámci boje proti korupci, přijala několik

---

<sup>3</sup> § 8 odst. 2 SŘ: „Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.“

usnesení<sup>4</sup>, která formulovala Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. Zřejmě i s ohledem na stále rostoucí zadluženost celků územní samosprávy se strategie zaměřila také na otázky související s nakládáním s veřejnými prostředky na úrovni obcí a krajů. Ke zlepšení neutěšené situace mělo podle strategie přispět také provedení legislativních změn současných pravidel hospodaření obcí a krajů s jejich majetkem. Konkrétně strategie mluvila (mimo jiné) o **zavedení přísnějších pravidel pro nakládání s majetkem obcí** a krajů, úpravě kompetencí mezi zastupitelstvem a radou zamezující obcházení zákona a zvýšení transparentnosti nakládání s dotčeným majetkem. Výsledkem této snahy bylo předložení vládního návrhu novely zákona o obcích, připraveného Ministerstvem vnitra Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky, který ji začal projednávat jako sněmovní tisk č. 904/0. Než však k projednání novely Sněmovnou došlo, byla tehdejší vláda České republiky nucena s ohledem na korupční aféry odstoupit a následně došlo také k rozpuštění Sněmovny, čímž se návrh novely stal z hlediska legislativního procesu bezpředmětným. Zajímavý však stále zůstává z hlediska teoretického a nelze konec konců ani vyloučit, že se k němu vláda vzešlá z podzimních voleb do Sněmovny nevrátí – novela měla totiž také řešit vztah obecního zřízení k novému občanskému zákoníku, který má nabýt účinnosti 1. ledna 2014. Minimálně v této rovině by si obecní zřízení změny zasloužilo. O některých navrhovaných změnách, jak byly připraveny Ministerstvem vnitra a vládou předloženy Sněmovně však lze vést diskuzi, zda by skutečně vedly ke snížení korupce, resp. k prosazení principů „good governance“ do naší veřejnosprávní praxe. Zkusme se výběrově na některé z dílčích návrhů blíže podívat.

Návrh novely například upravoval povinnost sjednávat cenu v čase a místě obvyklou u celé řady taxativně uvedených majetkoprávních úkonů obcí (v současné době je tato povinnost výslovně stanovena jen u úplatných převodů majetku) a podrobně upravoval způsob odůvodnění odchylky od takové ceny. Porušení těchto povinností mělo být stíháno absolutní neplatností daného úkonu obce. Takovou úpravu lze vnímat jako pozitivní. Zužuje prostor pro možnou korupci a zvyšuje přezkoumatelnost rozhodnutí orgánů obce. Otázkou však zůstává, proč by neměla být povinnost zdůvodnit odchylku od ceny v čase a místě obvyklé realizována vždy, ale jen u zákonem výslovně uvedených majetkoprávních úkonů obce. Zde návrh novely zůstal na půli cesty k dosažení rozumného stavu. Pokud by navrhovaná úprava byla přijata, prostor pro korupci by se sice zmenšil, ale jen pokud jde o vybrané majetkoprávní případy. Přitom s novým občanským zákoníkem v českém právním řádu přibude celá řada smluvních typů, na které by povinnost zdůvodnit odchylku od ceny v čase a místě obvyklé vůbec

---

<sup>4</sup> Usnesení vlády České republiky číslo 1 ze dne 5. ledna 2011, dále pak usnesení číslo 65 ze dne 19. ledna 2011, usnesení číslo 370 ze dne 18. května 2011, usnesení číslo 837 ze dne 16. listopadu 2011 a usnesení číslo 346 ze dne 16. května 2012. Dne 1. ledna 2013 pak vláda České republiky schválila svým usnesením číslo 39 Strategii vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014. Posledně jmenovaný dokument však z hlediska předmětu zkoumání tohoto příspěvku není (zatím) podstatný.



nedopadala (a zrejme dopadat nebude, neboť novela obecního zřízení reagující na nový občanský zákoník je pravděpodobně vzhledem k podzimnímu volebnímu termínu nereálná). Jinými slovy, nedůsledností (?) by byl vytvořen nový prostor pro korupční jednání, které mělo být novelou naopak potlačeno.

Návrh novely měl dále zavést pro zvýšení transparentnosti zpeněžení obecního majetku zásadní využívání dobrovolných veřejných dražeb. Pro zavedení tohoto režimu by hovořila nepochybně vysoká míra transparentnosti samotné veřejné dražby. Problematictější se veřejná dražba může obcím jevit z hlediska jejího faktického zajištění. Obce mají podle současné právní úpravy (viz § 2 písm. e) zákona č. 26/2000 Sb., o veřejných dražbách, ve znění pozdějších předpisů) možnost vystupovat jako dražebníci, jde-li o jejich majetek. Z tohoto hlediska je možné konstatovat, že provedení veřejné dražby obcí nemusí nutně vyvolat žádné další náklady. V praxi však bude spíše pravidlem, že obce nebudou schopny samy veřejnou dražbu správně provést a budou tak nuceny využívat služeb jiných dražebníků, případně riskovat, že svým postupem zavdají příčinu neplatnosti dražby. S důvodovou zprávou ke komentovanému návrhu novely lze polemizovat v tom, že takto vzniklé zvýšené náklady obcí „budou plně pokryty předpokládanými příjmy z veřejných dražeb“<sup>5</sup>. Ministerstvo vnitra, které návrh novely připravilo, v této části důvodové zprávy odkazuje na analýzu Ministerstva pro místní rozvoj, ze které vyplývá (má vyplývat), že obce dosahovaly při zpeněžení svého nemovitého majetku v roce 2010 v průměru 147% nejnižšího podání. Tím má být dokladována ekonomická výhodnost veřejných dražeb pro zpeněžení nemovitostí obcí. Pokud se však podíváme do odkazované analýzy [Ministerstvo vnitra 2013], zjistíme, že neobsahuje, kromě samotného konstatování, že obce dosahovaly v průměru 147% nejnižšího podání, žádné další informace, ze kterých by se dalo usoudit na ekonomickou výhodnost takového postupu. Především úplně chybí údaj o tom, jak byla sledovanými obcemi stanovena výše nejnižšího podání. Takováto analýza má pak prakticky nulovou vypovídací hodnotu a rozhodně z ní nelze činit závěry směrem k možnému sanování nákladů obcí vzniklých jim v důsledku prováděných veřejných dražeb.

V zásadě povinné zpeněžení obecních nemovitostí ve veřejných dražbách může přinášet i další úskalí. Mezi faktory ovlivňující úspěšné zpeněžení nemovitosti ve veřejné dražbě patří zcela jistě výběr vhodné nemovitosti (ne o každou nepotřebnou nemovitost obce bude mít někdo zájem) a také stanovení nejnižšího podání, které by „nalákalo“ k účasti v dražbě. Přímo diskriminačně může působit nevhodné stanovení dražební jistoty, která může podstatně snížit okruh osob ucházejících se o nabytí nepotřebného majetku obce. Stejně diskriminačně (prokorupčně) také bude působit nevhodné stanovení lhůty pro uhrazení ceny dosažené vydražením. Jinými slovy, i při zpeněžení nemovitostí obce ve veřejné dražbě lze výrazně ovlivnit konečný výsledek, především pak již v okamžiku formulování dražební vyhlášky.

---

<sup>5</sup> Viz stranu č. 65 důvodové zprávy ke komentovanému návrhu zákona obsaženou ve sněmovním tisku č. 904/0.

### 3 ZÁVĚR

Jak lze z právě provedených rozborů dvou z navrhovaných „protikorupčních“ legislativních opatření usuzovat, i dobře míněná snaha by vždy nemusela naplnit očekávání, která jsou do ní vkládána. V případě pravidel hospodaření obcí s jejich majetkem by podle mého názoru zlepšení situace prospělo **zvýšení míry transparentnosti rozhodování orgánů obce** o majetkoprávních dispozicích a **povinnost zdůvodňování** všech přijatých rozhodnutí **z hlediska jejich přínosu pro obec, a to nejen ekonomického**. Bohužel, celkové znechucení české veřejnosti politikou paradoxně přispívá k vytváření korupčního prostředí. Právě **větší míra zájmu občanů obce o rozhodování orgánů jejich samosprávy** může podle mého přesvědčení přispět k potírání korupce více, než zavedení složitých formalizovaných rozhodovacích postupů, které v konečném důsledku jen dále zatemní obecní hospodaření. Aktivní zájem o věci veřejné ze strany občanů obce by vytvářel tlak na jejich zástupce v orgánech samosprávy a nutil je reagovat na požadavky veřejnosti ihned, ne až v rámci předvolební agitace. **Jinými slovy, jakákoli právní úprava nedokáže zabránit korupci nebo jednání, které nenaplnuje atributy dobrého vládnutí.**

Pokud má být prostředkem zlepšení neutěšeného stavu, který vládne v hospodaření s obecním majetkem, legislativní změna, pak by měla být provedena důsledně a s cílem zlepšit ochranu obecního majetku. Úprava by mohla spočívat ve změnách koncepčních doprovázených dílčími úpravami dosavadních pravidel nakládání s majetkem obcí. Některé návrhy na provedení dílčích změn byly zmíněny. Pokud jde o změny koncepčního rázu, lze připomenout například stanovení závazných limitů pro zadlužení každé obce, v rámci kterého by byla obec nucena lépe hospodařit (jak jej předpokládal návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti) nebo podmínění platnosti některých závažných majetkoprávních úkonů obce předchozím souhlasem orgánů státu.

### POUŽITÁ LITERATURA

- [1] Centrum pro výzkum veřejného mínění SOÚ AV ČR, v.v.i. *Vliv na politické rozhodování - březen 2013*. Tisková zpráva. [cit. 20. 8. 2013]. Dostupné online z [http://cvvm.soc.cas.cz/media/com\\_form2content/documents/c1/a7008/f3/pd130509.pdf](http://cvvm.soc.cas.cz/media/com_form2content/documents/c1/a7008/f3/pd130509.pdf)
- [2] Council of Europe, Committee of Ministers. *Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration*. 20. 6. 2007. [cit. 20. 8. 2013]. Dostupné online z <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>.
- [3] FLÖGEL Jaroslav. *Obecní zřízení v Čechách, na Moravě a ve Slezsku a místní národní výbory*. Praha: České zemské ústředí obcí, měst a okresů v Praze, 1947. 293 s.
- [4] HAVLAN Petr. *Veřejné vlastnictví v právu a společnosti*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008. 318 s. ISBN 978-80-7179-617-6.

- [5] HAVLAN Petr. *Patří zásada řádného hospodaření s veřejným majetkem k principům dobré veřejné správy?* In *Rada Európy a veřejná správa*. 1. vyd. Trnava : PrF TU, 2009. s. 42-46. ISBN 978-80-8082-269-9
- [6] HAVLAN Petr, JANEČEK Jan a kol. *Majetek územních samosprávných celků v teorii a praxi*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2013. 343 s. ISBN 978-80-7201-899-4.
- [7] HOETZEL Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Praha: Melantrich a. s. v Praze, 1934. 455 s.
- [8] KADEŘÁBKOVÁ Jaroslava, PEKOVÁ Jitka. *Územní samospráva – udržitelný rozvoj a finance*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012. 300 s. ISBN 978-80-7357-910-4.
- [9] KOPECKÝ Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010. 392 s. ISBN 978-80-7357-561-8.
- [10] Ministerstvo financí. *Zadluženost územních rozpočtů v roce 2012*. [cit. 20. 8. 2013]. Dostupné online [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zadluzenost\\_uzem\\_sprav\\_celku\\_78276.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zadluzenost_uzem_sprav_celku_78276.html)
- [11] Ministerstvo vnitra. *Poskytnutí informace (plného textu analýzy Ministerstva pro místní rozvoj, zmiňované na straně č. 78 sněmovního tisku č. 904/0*. [cit. 20. 8. 2013]. Dostupné online <http://www.mvcr.cz/clanek/poskytnuti-informace-plneho-textu-analyzy-ministerstva-pro-mistni-rozvoj-zminovane-na-strane-c-78-snemovniho-tisku-c-904-0.aspx>
- [12] Office of the High Commissioner for Human Rights. *Good Governance and Human Rights*. [cit. 20. 8. 2013]. Dostupné online z <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>
- [13] REITSCHMIEDOVÁ Alena, ŠVEC Petr a kol. *Metodika pro místní Agendy v České republice. Strategie, postupy a techniky uplatňování MA21 na místní a regionální úrovni ČR*. [online] [cit. 12. 6. 2013] Dostupné z: <http://ma21.cenia.cz/Dokumentykestažení/tabid/94/language/cs-CZ/Default.aspx>
- [14] SKULOVÁ Soňa. *Právní principy dobré správy?* In *Principy dobré správy*. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci, Masarykova univerzita, Brno, 2006, s. 63.

JUDr. Bc. Jan JANEČEK, PhD.  
Fakulta ekonomicko-správní, Univerzita Pardubice  
[jan.janecek@upce.cz](mailto:jan.janecek@upce.cz)

# ZÁKONNOSŤ A ÚSTAVNOSŤ VŠEOBECNE ZÁVÄZNÉHO NARIADENIA OBCE A SPÔSOBY JEHO PRESKÚMAVANIA

Ondrej HVIŠČ

## Abstract

The contribution discusses about various forms of illegality and constitutional wrongdoing generally binding ordinance of the municipality and also the method of correction. Remedy the generally binding ordinance can only be achieved through of measures prosecution and therefore also discusses the contribution of the proceedings before the office of the prosecutor and also the court proceedings. By the end pronounce proposals de lege ferenda and highlights the shortcomings posed by experience.

*Keywords: generally binding ordinance, municipality*

## 1 ÚVOD

Orgány územnej samosprávy majú normotvornú právomoc priznanú v čl. 68 (ďalej len „ústavy“), podľa ktorého vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecné záväzné nariadenia (ďalej len „VZN“) a v čl. 71 ods. 2 ústavy, v zmysle ktorého pri výkone štátnej správy môže obec a vyšší územný celok vydávať v rámci svojej územnej pôsobnosti na základe splnomocnenia v zákone a v jeho medziach všeobecne záväzné nariadenia. Tieto ustanovenia však neupravujú normotvornú právomoc obce (mesta) nezávisle od ostatných ustanovení ústavy, preto obec pri jej uplatňovaní môže prijímať len VZN, ktoré sú v zmysle čl. 152 ods. 4 Ústavy SR v súlade so všetkými súvisiacimi ustanoveniami ústavy. (Nález ÚS SR sp. zn. I. ÚS 53/00, zo dňa 25. 4. 2002). Z uvedeného vyplýva, že obce (mestá) len v samostatnej pôsobnosti nepotrebujú na vydávanie VZN zákonné splnomocnenie. Jedným dychom treba dodať, že Ústavný súd SR už vo veci vedenej pod sp. zn. I. ÚS 56/00 uviedol, že pokiaľ sa normotvornou činnosťou obce ukladajú povinnosti fyzickým osobám a právnickým osobám, aj pôvodná (originálna) normotvorná pôsobnosť obce ( mesta ) je limitovaná čl. 2 ods. 3 ústavy, podľa ktorého každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá. Tieto limity ústavy sa vzťahujú aj na normotvornú pôsobnosť obce (mesta) vykonávanú podľa čl. 68 Ústavy SR. Podľa Nálezu Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 100/02, z 30. 1. 2003, pokiaľ ide o realizáciu ústavného príkazu ukladať povinnosti zákonom alebo na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd vyplývajúceho z čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy, nemôže byť vo všeobecne záväznom nariadení uložená nová povinnosť, ktorá neexistuje v zákone, resp. ktorú nemožno zo zákona odvodiť. Nerešpektovanie uvedeného príkazu ústavy, by znamenalo negáciu

zvrchovanosti zákona, a tým popretie samotného princípu právneho štátu. Oba druhy realizácie samosprávnych VZN musia pri ukladaní povinností rešpektovať ich zákonné medze, a to aj z hľadiska zákonnej úpravy povinnostných subjektov. Z čl. 13 ods. 1 ústavy vyplýva, že povinnosti možno ukladať len v medziach zákona.

Podľa § 6 ods. 1 zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení „Obec môže vo veciach územnej samosprávy vydávať VZN; nariadenie nesmie byť v rozpore s ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.“ Splnomocnenie priznané obciam ustanovením § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení nemožno vytrhnúť z kontextu právneho poriadku SR. Neustanovuje sa ním absolútna, ničím neobmedzená právomoc orgánov územnej samosprávy tvoriť všeobecné záväzné pravidlá právne významného správania na území obce, mesta alebo vyššieho územného celku. Normatívne právne akty vydávané orgánmi územnej samosprávy majú obmedzenú územnú a personálnu pôsobnosť. Upravujú správanie subjektov práva iba v rozsahu právnych vzťahov existujúcich na území príslušného samosprávneho celku. Slovenská republika priznaním normotvornej právomoci orgánom územnej samosprávy nevytvorila „štát v štáte“. Normotvorná právomoc obcí, miest a vyšších územných celkov slúži iba na spresnenie celoštátne existujúcich pravidiel právne záväzného správania. Orgány územnej samosprávy nesmú na svojom území vytvárať „iné právo“ v tom význame, že by mali možnosť donucovať osoby združujúce sa na území samosprávy k správaniu odporujúcemu pravidlám právne záväzným na ostatnej časti štátneho územia Slovenskej republiky.

## 2 ZÁKONNOSŤ A ÚSTAVNOSŤ VZN

Konanie o proteste prokurátora je osobitné konanie, v ktorom sa rozhoduje, či všeobecne záväzným právnym predpisom vydaným orgánom verejnej správy, opatrením alebo rozhodnutím bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis. Na konanie o proteste prokurátora sa primerane vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní. Charakter konania o proteste prokurátora nám približuje aj § 22 ods. 2 najmä písm. f) a písm. h) zákona č. 153/2001 o prokuratúre, z ktorých možno vyvodiť, že konanie o proteste proti všeobecne záväznému právnemu predpisu alebo opatreniu sa bude líšiť od konania o proteste proti rozhodnutiu v jednotlivých veciach a taktiež, že v konaní sa posudzuje nielen súlad so zákonom, ale aj súlad s inými všeobecne záväznými právnymi predpismi.<sup>1</sup> Z uvedeného vyplýva, že charakter konania o proteste prokurátora je závislý od druhu správneho aktu, proti ktorému smeruje a taktiež - nepriamo od následného možného postupu prokurátora v ďalšom presadzovaní právneho názoru uvedeného v proteste (aktívnej legitímácie prokurátora). Totiž v praxi je smerodajné pre aktivitu prokurátora, či podá protest alebo nie, práve otázka možného následného postupu v konaní pred súdom.

---

<sup>1</sup> Skutočnosť, že v konaní o proteste sa nesleduje len súlad so zákonom ale aj s iným všeobecne záväzným právnym predpisom má význam pri následnej žalovateľnosti (aktívnej legitímácii prokurátora) niektorých právnych aktov orgánov verejnej správy – napr. uznesení obecného zastupiteľstva.

Oprávnenie podať protest má prokurátor pri plnení svojich zákonných úloh, pričom je povinný chrániť verejný záujem, ktorý je imanentný pri nezákonnosti, ktorú nachádza. Verejný záujem niekedy ustupuje princípu právnej istoty, keďže prokurátor má pri podávaní protestu voči niektorým správny m aktom obmedzenú časovú pôsobnosť, t.j. protest môže podať len do troch rokov od právoplatnosti rozhodnutia.

Protest proti normatívnemu právnemu aktu, ktorým je VZN je vyjadrením kompetencie prokuratúry pri normotvorných procesoch vo verejnej správe. Táto oblasť dozoru vo verejnej správe je z časti pokrytá aj výkonom dozoru inými dozornými orgánmi štátnej správy a tiež kontrolnou činnosťou vo verejnej správe. Z praktickej stránky je oblasť dozoru prokuratúry sústredená najmä na VZN obcí a vyšších územných celkov. Táto zásada vyplýva aj z § 20 ods. 3 zákona o prokuratúre, ktorý uvádza, že pri výkone dozoru nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy prokurátor dbá na to, aby svoje zákonné povinnosti aktívne plnili predovšetkým kontrolné orgány. Keďže samosprávne celky nemajú vo veciach územnej samosprávy svoj nadriadený orgán, výkon dozoru je ponechaná na orgány prokuratúry v netrestnej oblasti.

V súvislosti s otázkou rozlišovania zákonnosti a ústavnosti u všeobecne VZN je vhodné najskôr spomenúť stabilný názor Ústavného súdu SR, ktorý už viac krát konštatoval, že prokuratúra, ako aj všeobecný súd, je v právnom štáte povinný zabezpečiť a garantovať reálne a praktické naplnenia obsahu základných práv a slobôd (Nález ÚS SR č. k. II. ÚS 96/08). Namietané porušenie niektorého zo základných práv alebo slobôd teda nezakladá automaticky aj právomoc ústavného súdu na konanie o nich. Zmyslom a účelom princípu subsidiarity je to, že ochrana ústavnosti nie je a ani podľa povahy veci nemôže byť výlučne úlohou Ústavného súdu SR, ale je úlohou všetkých orgánov verejnej moci v rámci im zverených kompetencií. (napr. uznesenie ÚS SR č. k. III. ÚS 311/2010, ale aj mnoho iných).

Z uvedeného vyplýva, že prokuratúra si pri výkone dozoru nad všeobecne záväzným nariadením musí položiť otázku, či VZN je v rozpore so zákonom alebo s ústavou. Táto otázka sa môže ďalej rozvíjať aj tak, či VZN môže byť v súlade so zákonom, ale v rozpore s ústavou alebo aj opačne. Takéto oddelenie dvoch vlastností VZN, teda zákonnosti a ústavnosti anticipuje aj problém klasifikácie vád VZN. Kvalifikácia týchto vlastností VZN je určujúca aj pre určenie vecnej príslušnosti prokurátora a generálneho prokurátora pri podávaní návrhov na súlad VZN. Otázka rozoznávania medzi zákonnosťou a ústavnosťou VZN by bola nadbytočná, pokiaľ by posudzovanie súladu VZN (teda vecná príslušnosť) patrilo len Ústavnému súdu SR.

Pri úvahách o klasifikácii vád, ktoré spôsobujú nezákonnosť, ale nemusia hneď spôsobiť neústavnosť VZN, možno vychádzať z dôvodov vzniku nezákonnosti vo verejnej správe, ktorá môže vzniknúť v procese prijímania – vydávania rozhodnutia orgánu verejnej správy a v samotnom akte – výsledku procesu orgánu verejnej správy. Prokuratúra má na tieto dve rôzne formy nezákonnosti, rozdielne prostriedky dozoru, a to upozornenie a protest. Je otáznne, či môže byť VZN považované za nezákonné, ak proces prijímania bol nezákonný, ale ono samo, je v súlade so zákonom. Podľa môjho

názoru, v tejto rovine zmyšľania ide vždy o kvalifikáciu pochybenia a jeho dosah na samotnú platnosť resp. zákonnosť VZN. Napr. existuje vada VZN, ktorá spočíva v tom, že v zápisnici zo zasadnutia obecného zastupiteľstva nie je uvedené, ktorým uznesením bolo schválené VZN, resp. nie je vôbec dokumentované (podotýkam, že hovoríme o zákonnosti VZN a nie o zákonnosti výkonu samosprávy).<sup>2</sup> Alebo ak účinnosť VZN o miestnych daniach z nehnuteľnosti nadobudne po 1. januári príslušného roku (zdaňovacieho obdobia), hoci § 9 zákona o miestnych daniach ukladá možnosť obci zaviesť miestnu daň len k 1. januáru zdaňovacieho obdobia. Takéto pochybenie pri prijímaní VZN je v rozpore so zákonom, ale nemožno vzhľadom na povahu tohto pochybenia klasifikovať neústavnosť z dôvodu nerešpektovania ústavných limitov vyjadrených v čl. 2 ods. 3 a čl. 13 ústavy, prípadne, že sa neústavným spôsobom zasiahlo do základných práv a slobôd obyvateľov obce, alebo že VZN nerešpektovalo výhradu zákona. Napriek týmto flagrantným pochybeniam, prokuratúra reaguje na takú nezákonnosť, ktorá má priamy vplyv na zákonnosť VZN protestom prokurátora a tam, kde tento nezákonný proces prijímania VZN nespôsobuje rozpor VZN so zákonom, prokuratúra podáva upozornenia (napríklad, keď návrh VZN na pripomienkovanie bol vyvesený na úradnej tabuli obce pod dobu kratšiu ako 15 dní). Teda možno konštatovať, že nezákonnosť VZN budú spôsobovať najmä také procesné vady, ktoré môžu, ale nemusia mať vplyv na zákonnosť, resp. platnosť samotného VZN.

V tejto súvislosti je potrebné spomenúť vadu v procese prijímania VZN, ktorá spôsobuje neplatnosť VZN (teda jeho neexistenciu).<sup>3</sup> V rámci právneho štátu platí zásada prezumpcie ústavnosti a zákonnosti právneho aktu, a teda otázka zákonnosti VZN, resp. jeho platnosti je otázkou, ktorú musí zodpovedať všeobecný súd na návrh prokurátora. Pri klasifikácii tejto vady neprichádza do úvahy posudzovanie ústavnosti, pretože takéto VZN môže spĺňať navonok základné ústavné atribúty VZN, no na druhej strane odporuje zákonu.

Ak uvažujeme o neústavnosti VZN, vada, ktorá môže spôsobiť len neústavnosť, napriek tomu, že VZN je v súlade so zákonom, je podľa môjho názoru nedostatočná jasnosť, resp. nezrozumiteľnosť textu VZN, ktorá môže byť spôsobená najmä nedôslednou legislatívnou prácou miestnych zákonodarcov. Medzi prvky právnej istoty patrí určitosť a jasnosť obsahu právnej normy a z týchto faktorov vyplývajúca jej zrozumiteľnosť. Samotná zrozumiteľnosť je ďalej predpokladom predvídateľnosti konania štátnych orgánov. Obdobný právny názor Ústavný súd SR už vyslovil aj v minulosti (PL. ÚS 15/1998). Iným problémom, na ktorý je príslušný Ústavný súd SR, je určitosť právnej normy, ale tento krát z opačného pohľadu (až príliš určitá -

---

<sup>2</sup> V zápisnici zo zasadnutia obecného zastupiteľstva bolo len deklarované, že uznesenia sa schvaľovali postupne, ako sa čítali; zo zoznamu prijatých uznesení je zistiteľné, že bolo schválené až VZN, ale nie je dokumentované, aké VZN a ani akou väčšinou hlasov (zdorj: Zhodnotenie stavu zákonnosti na úseku miestnej dane z nehnuteľností, december 2009, GPSR)

<sup>3</sup> V praxi možno postrehnúť prípady, keď VZN nebolo prijaté potrebným kvórom no napriek tomu je vydané, alebo bolo prijaté uznesením s iným textom, ktorý sa nachádza v písomnom vyhotovení VZN, alebo VZN bolo prijaté pod nátlakom, resp. v súvislosti so spáchaním trestného činu...atď.

individuálna norma). Každé ustanovenie VZN musí mať vlastný normatívny obsah, a nemôže byť len odkazovou normou, ktorá sa vzťahuje len na jeden individuálne určený prípad. Napriek tomu, že VZN má normatívnu podobu, nemôže sa stať napr. príkazom obce pre príslušný orgán rozhodnúť o práve iba v jednom prípade. Takéto VZN nebude spĺňať základné požiadavky na obsah právnej normy, čím sa dostáva do nesúladu s čl. 1 ods. 1 ústavy.

Rozdiel medzi zákonnosťou a ústavnosťou VZN je vnímaná aj v odbornej literatúre.<sup>4</sup> Možno ale konštatovať, že tak ako je chápaná nezákonnosť VZN, odstránením nezákonnosti sa vlastne odstraňuje nakoniec aj neústavnosť, resp. tieto dve vlastnosti je potrebné vnímať spolu. Posudzovanie týchto vlastností VZN ostáva v Slovenskej republike doménou prokuratúry, pretože len ona je oprávnená podať žalobu v rámci správneho súdnictva na nesúlad VZN so zákonom a taktiež generálny prokurátor je jeden z piatich kvalifikovaných subjektov na podanie návrhu na ústavný súd o súlad právnych predpisov s ústavou. Nakoniec aj z ústavného článku čl. 125 vyplýva, že ak ústavný súd posudzuje súlad VZN s ústavou, so zákonom, resp. aj s právnymi aktami nižšej právnej sily, súlad VZN či už s ústavou alebo s aktami nižšej právnej sily, je teda okrem všeobecného súdu aj v jeho „rukách“. Opačný výklad tohto ústavného článku, resp. oddelené chápanie zákonnosti a ústavnosti VZN nás vedie potom k názoru, že oprávnenie prokurátora podať návrh na vyslovenie nesúladu všeobecne záväzného nariadenia s ústavou na všeobecný súd je obsolentným resp. nevykonateľným ustanovením, nakoľko vždy pôjde okrem nezákonnosti aj o neústavnosť a tak návrh by mal podať generálny prokurátor na ústavný súd.

Dikcia § 250 zfa ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej v texte len „OSP“) ustanovuje, že ak obec alebo vyšší územný celok nezruší alebo nezmení na základe protestu prokurátora svoje všeobecne záväzné nariadenie, môže prokurátor vo veciach územnej samosprávy podať na súd návrh na vyslovenie nesúladu všeobecne záväzného nariadenia so zákonom. V nadväznosti na to § 24 ods. 1 zák. č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre ustanovuje, že konanie o proteste prokurátora je osobitné konanie, v ktorom sa rozhoduje, či všeobecne záväzným právnym predpisom vydaným orgánom verejnej správy, opatrením alebo rozhodnutím bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis. V § 25 ods. 2 zák. č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre sa ustanovuje právna povinnosť pre orgán verejnej správy, že je povinný o proteste rozhodnúť do 30 dní od doručenia protestu a v ods. 4 pre prípad, že orgán verejnej správy protestu prokurátora nevyhoví alebo mu vyhoví iba čiastočne, alebo v ustanovenej lehote vôbec o proteste nerozhodne, môže generálny prokurátor podať ústavnému súdu návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov. Paragraf 4 ods. 4 zák. č. 153/2001 Z. z. uvádza, že prokurátor nedáva výkladové stanoviská k právnym predpisom iným orgánom ani iným právnickým osobám alebo fyzickým osobám.

---

<sup>4</sup> Orosz L., Mazák J.: *Obce a samosprávne kraje v konaní pred ústavným súdom Slovenskej republiky*, Mayor Group s.r.o., Košice 2004, str. 82, ISBN 80-969128-0-1



Vzhľadom na vyššie uvedené sú rozhodujúcimi právnymi fázami konania o proteste prokurátora proti VZN :

1. podanie protestu
2. nerozhodnutie o proteste
3. vybavenie protestu obcou vo forme uznesenia (tzv. kritérium úspešnosti protestu) – rozhodnutie proteste
4. oprava alebo zrušenie VZN

Rozdiel medzi fázou 3 a fázou 4 už naznačuje aj samotný zákonodarca, keď dáva samosprávnemu celku samostatnú lehotu na rozhodnutie o proteste - 30 dní a na remedúru, resp. kasáciu samotného VZN - 90 dní (§ 25 ods. 2 a ods. 3 zákona o prokuratúre) Z taktu koncipovanej procesnej štruktúry konania o proteste prokurátora potom vyplývajú ďalšie procesné práva pre prokurátora. Keďže konanie o proteste prokurátora je osobitné konanie, na ktoré sa primerane vzťahuje správny poriadok ( § 24 ods. 2 zákona o prokuratúre), je evidentné, že v tomto konaní sa správny poriadok aplikovať nedá a opravný prostriedok v konaní o proteste proti VZN pre obec alebo VÚC neexistuje. V prípade „neúspechu“ (nevyhovenie protestu) po podaní protestu prokurátora proti VZN má prokurátor oprávnenia už podľa OSP, a to podanie návrhu podľa § 250 zfa (pozri napr. Uznesenie NS SR - 1Svzn 7/2009 zo dňa 30. novembra 2009 alebo Uznesenie NS SR - 4Svzn/1/2010 31.augusta 2010 a iné). Zákon o prokuratúre ustanovuje, že o proteste prokurátora musí byť rozhodnuté v 30 - dňovej lehote od doručenia protestu, ale taktiež rieši situáciu pri nekonaní samosprávneho celku o podanom proteste (keďže nie je usporiadaný v hierarchickej – subordinačnej štruktúre orgánov verejnej správy a teda nemá nadriadený orgán). V takomto prípade nečinnosti samosprávneho celku v konaní o proteste prokurátora proti VZN sa už nekoná (nepostupuje) podľa zákona o prokuratúre alebo podľa Správneho poriadku, ale aplikuje sa zásada subsidiarity Ústavného súdu Slovenskej republiky k všeobecným súdom, pretože zákon o prokuratúre v § 25 ods. 4 bez ďalšieho ustanovuje, že v prípade nečinnosti (resp. v prípade nevyhoveniu alebo čiastočnému vyhoveniu protestu) je príslušný generálny prokurátor na podanie návrhu na Ústavný súd Slovenskej republiky o súlade právneho predpisu podľa čl. 125 ods. 1, písm. c) a d) Ústavy Slovenskej republiky.

Rozdiel medzi podaním na Ústavný súd Slovenskej republiky podľa § 25 ods. 4 zákona o prokuratúre a podaním žaloby na všeobecný súd podľa § 250 zfa ods. 1 OPS je potrebné vnímať v procesnej situácii, ktorú predvídajú. Prokurátorskú žalobu na všeobecný súd je možné podať vtedy, ak samosprávny celok rozhodol negatívne o proteste prokurátora, tzn. rozhodol, že nezmení alebo nezruší svoje VZN, pretože zastáva názor, že protest nie je dôvodný. Situácia zachytená v § 25 ods. 4 zákona o prokuratúre popisuje stav, keď samosprávny celok okrem toho, že rozhodne negatívne, vôbec o proteste nerozhodne, teda je nečinný. V takomto prípade nečinnosti, je možné podať návrh na Ústavný súd Slovenskej republiky. Komparáciou týchto dvoch návrhových oprávnení prokuratúry možno uzavrieť, že v prípade nečinnosti

samosprávneho celku v konaní o proteste proti VZN je možné podať len návrh na Ústavný súd Slovenskej republiky.

Mestské zastupiteľstvo môže protestom napadnuté VZN zrušiť len procesným postupom podľa zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre. Ak by obec zrušila napadnuté VZN po podanom proteste prokurátora, vzhľadom na predmet protestu - konkrétne VZN, ktoré bolo pred rozhodnutím (nie konaním) o proteste zrušené, je nutné konštatovať, že došlo by k úmyselnému zneužitiu práva, ktoré by bolo potrebné riešiť trestnoprávnymi následkami. Podaním protestu prokurátora proti VZN samosprávneho celku sa začína osobitné konanie podľa zákona o prokuratúre, ktorého zákonným výsledkom môže byť len rozhodnutie samosprávneho celku vo forme uznesenia, či protestu vyhovie alebo nie. V prípade vyhovenia protestu prokurátora má samosprávny celok povinnosť zrušiť, resp. opraviť VZN v takej podobe, v akej bolo protestom napádané. V prípade nevyhovenia protestu prokurátora obec nepostupuje takéto svoje rozhodnutie inému orgánu verejnej správy resp. súdu, ale vzniká aktívna legitímácia generálneho prokurátora. V každom z týchto prípadov, musí samosprávny celok rozhodnúť.

Samosprávny celok nemôže po začatí konania o proteste prokurátora, ktoré sa začína dorúčením protestu, rozhodnúť o VZN mimo procesných pravidiel ustanovených v zákone o prokuratúre. Takýmto postupom by samosprávny celok obchádzal zákon o prokuratúre a zákon o obecnom zriadení, ústavu a ich zmysel, konkrétne by znemožnil dozor prokuratúry v netrestnej oblasti pri preskúmvaní VZN a to spôsobom, ktorý je v rozpore so zákonom. Konkrétne by tým porušil ustanovenie § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, pretože takéto, protestom napadnuté VZN, by nebolo prijaté v súlade so zákonom o prokuratúre a teda ani s ústavou. Nakoniec konanie prokuratúry, ktorá podala protest proti VZN, za situácie, že protestom napadnuté VZN by sa po podaní protestu zrušilo mimo konania o ňom, je nevyhnuté hodnotiť ako podávanie výkladových stanovísk, čo je taktiež v rozpore so zákonom o prokuratúre.

Podľa rozhodnutia pléna Ústavného súdu SR č. k. PL. ÚS 17/2008 koncepcia materiálneho právneho štátu zahŕňa zároveň požiadavku na obsahovú a hodnotovú kvalitu právnej normy, ktorá má zaistiť primeranosť použitého právneho prostriedku implementovaného vo zvolenej legislatívnej regulácii, vo vzťahu k legitímnemu cieľu sledovanému zákonodarcom (zákonodarcom deklarovanému účelu právnej regulácie) a súlad zvoleného legislatívneho opatrenia s ústavnými princípmi a demokratickými hodnotami vytvárajúcimi koncept materiálneho právneho štátu (obdobne napr. PL. ÚS 22/06).

Materiálny právny štát sa nezakladá na zdanlivom dodržiavaní práva či na formálnom rešpektovaní jeho obsahu spôsobom, ktorý predstiera súlad právne významných skutočností s právnym poriadkom. Podstata materiálneho právneho štátu spočíva v uvádzaní platného práva do súladu so základnými hodnotami demokraticky usporiadanej spoločnosti a následne v dôslednom uplatňovaní platného práva bez výnimiek založených na účelových dôvodoch.

Ústavný súd SR vo svojom náleze II. ÚS 70/97 zo dňa 16. júna 1998 konštatoval, že pri uplatňovaní normotvornej právomoci podľa čl. 68, aj podľa čl. 71 ods. 2 prvá veta ústavy, obec môže prijímať len všeobecne záväzné nariadenia, ktoré sú v súlade so všetkými súvisiacimi ustanoveniami ústavy.

### 3 ZÁVER

Obsah materiálneho právneho štátu tvorí aj postoj k právu, ktorý nemôže byť vždy striktno formálny. Iba formálne posudzovanie práv, v rozpore s ich zmyslom a účelom, môže viesť k zneužitiu práva, resp. k jeho popretiu. Je nepochybné, že obec ako subjekt, ktorý spadá pod regulatív výkonu moci v právnom štáte zakotveného v čl. 2 ods. 2 Ústavy SR nemá možnosť postupovať nad rámec zákona a ústavy. Avšak územná samospráva a jej normotvorná činnosť v originárnej pôsobnosti je natoľko odlišná činnosť od ostatných činností orgánov verejnej správy, že nemožno spravodlivo žiadať, aby obec, prostredníctvom jej orgánov, poznala legislatívny slovník a jej normotvorba bola na želanej právnej úrovni. Tento názor sa odvíja od právneho charakteru územnej samosprávy, ktorého výrazom je aj kvalita jej noriem, resp. výkonu verejnej správy. Inými slovami povedané, nemožno požadovať pri súčasnom legislatívnom a ústavnom vymedzení územnej samosprávy, aby kvalita normotvorby v každej obci bola rovnaká, resp. taká, aby spĺňala požadované štandardy. Zákonnodarca to vyjadril v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení aj tým, že procesné pravidlá rokovania obecného zastupiteľstva, pri rešpektovaní minimálnych zákonných požiadaviek, ponechal na rozhodnutí konkrétnej obce.

### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] OROSZ, L., MAZÁK, J. *Obce a samosprávne kraje v konaní pred ústavným súdom Slovenskej republiky*. Mayor Group s.r.o., Košice 2004, str. 82, ISBN 80-969128-0-1
- [2] HVIŠČ, O. *Zákonnosť a ústavnosť všeobecne záväzných nariadení obce, Právo v umění a umění v právu : mezinárodní konference : 11.9-13.9.2011, Hrubá Voda u Olomouce, Praha : Leges, 2011, ISBN 9788087576144*

JUDr. Ondrej HVIŠČ , PhD.  
Krajská prokuratúra Prešov  
ondrej.hvisc@genpro.gov.sk

## SŁOWACKI PROBLEM POLSKICH GMIN

Adam POSZEWIECKI - Marta POSZEWIECKA

### Abstract

*The legendary Slovak brigand Juraj Janosik was famous due to he had robbed the reach ones and that he used to give robbed goods to poor ones. Nowadays Juraj Janosik has become an important symbol for Polish municipalities. According to Act on Finances of Local Self- Government, the richest municipalities have to pay a special fee called „Janosikove”, in order to share their incomes with poorer municipalities. The compliance with the Constitution of „Janosikove” was the subject of recent judgement of Constitutional Court of the Republic of Poland. The paper presented shows the mechanism of „Janosikove” and basic thesis of quoted judgement of Constitutional Court.*

**Keywords:** self- government, development, financial law

### 1 WPROWADZENIE

Stosunki między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Słowacką można uznać bez wątpienia na tle państw Europy Środkowej i Wschodniej za wzorowe. Obydwa państwa darzą się wielkim szacunkiem, współpraca między nimi odbywa się na zasadach partnerstwa. Państwa współdziałają w ramach NATO, Unii Europejskiej oraz Grupy Wyszehradzkiej. Podobnie współpracują między sobą jednostki samorządu terytorialnego, zarówno w ramach Euroregionów jak i w ramach umów o współpracy partnerskiej. Istnieje jednak pewna postać historyczna, do której pretensje zgłaszali zarówno Słowacy jak i Polacy, tą postacią jest legendarny osiemnastowieczny zbójnik – Janosik. Polacy zaczęli rościć sobie prawa do tego legendarnego Słowaka po wielkim sukcesie serialu Jerzego Passendorfera z lat 70. dwudziestego wieku, gdy ówczesną Polską Rzeczpospolitą Ludową ogarnęła janosikomania. Dzisiaj nikt w Polsce nie twierdzi, że Janosik był etnicznym Polakiem, co znalazło odzwierciedlenie także w sztuce, ostatnia ekranizacja losów Juraja Janosika w reżyserii Agnieszki Holland jednoznacznie wskazała, że Janosik był Słowakiem. Sam spór o Janosika można zresztą traktować bardziej w sposób humorystyczny niż na serio.

Nie zmienia to jednak faktu, że Juraj Janosik odcisnął swoje piętno na funkcjonowaniu polskiego samorządu terytorialnego. Przyczyną tego stanu rzeczy jest opłata, którą bogatsze jednostki samorządu terytorialnego (województwa, powiaty oraz gminy) muszą wносить na rzecz jednostek, o mniejszych dochodach. Opłata wyrównawcza, wynikająca z ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu

terytorialnego (Dz.U. 2003 Nr 203 poz. 1966) ze względu na fakt, że niczym Juraj Janosik – zabiera bogatym a oddaje biednym, została z początku nieoficjalnie nazwana „Janosikowym”. Obecnie tę nieco żartobliwą nazwę przejęła także oficjalna doktryna nauki o administracji.

Istnienie opłaty wyrównawczej stanowi istotny zastrzyk finansowy dla biedniejszych jednostek samorządu terytorialnego. W wielu wypadkach tylko istnienie „Janosikowego” umożliwia takim gminom możliwość realizowania zadań własnych. Z drugiej strony bogatsze jednostki samorządowe wielokrotnie podnosiły, że opłata wyrównawcza stanowi znaczne obciążenie ich budżetów, co powoduje istotne trudności w wykonywaniu zadań powierzonych przez ustawy jak również stanowi przeszkodę w rozwoju tych jednostek. Wokół funkcjonowania „Janosikowego” pojawiło się wiele kontrowersji oraz inicjatyw obywatelskich, mających na celu usunięcie tego instrumentu z polskiego systemu prawnego, ewentualnie znaczne skorygowanie istniejących rozwiązań. Najbardziej znaną w społeczeństwie inicjatywą tego typu była akcja „Stop Janosikowe”. Akcja rozpoczęta przez warszawskiego przedsiębiorcę Rafała Szczepańskiego spotkała się ze znacznym odzewem społecznym, zwłaszcza wśród mieszkańców najbogatszych jednostek samorządowych. Poparta została także przez władze samorządowe m.in. Warszawy, Krakowa czy Poznania. Przedstawiciele tej inicjatywy przedstawili obywatelski projekt ustawy, pod którym zebrano 150 tys. podpisów. 27 stycznia 2012 r. rozpoczęły się prace sejmowe nad obywatelskim projektem ustawy, zaś 15 lutego 2012 r. odbyło się pierwsze czytanie projektu ustawy w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej. Jednakże po pierwszym czytaniu nie odbyły się już żadne inne prace nad wskazanym projektem.

W doktrynie prawa i nauki o administracji pojawiły się istotne wątpliwości co do zgodności „Janosikowego” z normami Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Przedstawiciele części doktryny prawa konstytucyjnego oraz nauki o administracji znaleźli wsparcie w samorządowcach Rady Miasta Stołecznego Warszawy oraz Rady Miasta Krakowa, którzy złożyli do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności przepisów dotyczących „Janosikowego” z uregulowaniami konstytucyjnymi. Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny w dniu 31 stycznia 2013 r. wydał wyrok w sprawie o sygnaturze akt K 14/11 dotyczącej obowiązek wpłaty do budżetu państwa przez miasta na prawach powiatu tzw. wpłat wyrównawczych.

Celem niniejszego artykułu będzie przedstawienie funkcjonowania mechanizmu finansowania jednostek samorządu terytorialnego oraz rozważania nad przyszłym kształtem wpłaty wyrównawczej oraz jej wpływem na kształt polskiego samorządu terytorialnego.

## **2 KONSTYTUCYJNE PODSTAWY FUNKCJONOWANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Podstawowe zasady ustroju Rzeczypospolitej Polskiej zostały określone w unormowaniach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Już w samej preambule do Ustawy Zasadniczej wskazano, że zasady konstytucyjne oparte są

na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Ponadto zgodnie z treścią preambuły stosowanie Konstytucji powinno być oparte na poszanowaniu prawa do wolności oraz obowiązku solidarności z innymi. Preambuła nie niesie treści o charakterze normatywnym, jednak stanowi istotną wskazówkę o charakterze interpretacyjnym oraz aksjologicznym. Preambuła w sposób niezwykle mocny akcentuje kwestie dialogu społecznego, zasady pomocniczości oraz solidarności, opierając się na doświadczeniach współczesnego konstytucjonalizmu oraz w pewnej mierze na społecznej nauce Kościoła Katolickiego.

Przechodząc do rozważań nad ogólnymi zasadami ustrojowymi, w tym również zasadami dotyczącymi funkcjonowania wspólnot samorządowych, zauważyć należy, że Konstytucja już w art. 2 określa dwie podstawowe zasady, na których oparte jest funkcjonowanie Rzeczypospolitej Polskiej – zasadę demokratycznego państwa prawa oraz zasadę urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej. Można stwierdzić, że te dwie zasady stanowią fundament współczesnej polskiej demokracji, zarówno na szczeblu centralnym jak i na szczeblu lokalnym. O ile zasada demokratycznego państwa prawa jest przedmiotem bogatej literatury, to zasada urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej stoi niejako na uboczu zainteresowań doktryny, chociaż ustrojodawca określił ją jako jedną z nadrzędnych zasad funkcjonowania państwa. Jak słusznie wskazuje M. Śliwka, powołując się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, „Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie opowiedział się za dystrybucyjnym (rozdzielczym) ujęciem sprawiedliwości, zaś przy definiowaniu tychże zasad powołuje się na Johna Rawlsa, wybitnego filozofa politycznego XX wieku, autora dzieła *Teoria sprawiedliwości*. Według J. Rawlsa sprawiedliwość społeczna służy do oceny dystrybucji dóbr w społeczeństwie. Zatem wszelkie wartości podlegające rozdziałowi mają być rozdysponowane równo, chyba że ich nierówna dystrybucja będzie korzystna dla każdej jednostki.”(Śliwka M. *Sprawiedliwość społeczna jako klauzula generalna na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Kultura i Historia” nr 18/2010, ISSN 1642-9826) Zasada urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej nie dotyczy w ocenie autora li tylko obywateli (jednostek). Sprawiedliwość społeczna ma bowiem wymiar indywidualny jak i zbiorowy. Celem jej istnienia jest przeciwdziałanie wykluczeniu, które w ostatnich latach staje się istotnym problemem społecznym Polski. Wykluczenie jest rozumiane jako niemożliwość bycia uczestnikiem ważnych społecznie aspektów życia społecznego, jak gospodarcze, polityczne czy kulturowe. (M. Krawczyk-Blicharska, P. Nowak, *Poradnictwo społeczno-zawodowe formą przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu w: Pomoc - wsparcie społeczne -poradnictwo. Od teorii do praktyki*, pod red. M. Piorunek, wyd. Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 217) Wprowadzenie do przepisów Ustawy Zasadniczej zasady urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej było też próbą przeciwdziałania negatywnym następstwom przemian ustrojowych po 1989 r., w wyniku których znaczna część społeczeństwa borykała się przede wszystkim z problemem bezrobocia oraz związanych z tym zagadnieniem pauperyzacją niekiedy całych regionów oraz występowaniem patologii społecznych. Z zasadą

ureczywistniania sprawiedliwości społecznej nierozzerwalnie złączona jest określona w art. 5 Konstytucji zasada zrównoważonego rozwoju (sustainable development). Pojęcie zrównoważonego rozwoju wywodzi się z obszaru nauk przyrodniczych, jednak per analogiam możliwe jest jego zastosowanie w obszarze nauk społecznych. Pojęcie zrównoważonego rozwoju dotyczy tym samym również zrównoważonego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego.

Kolejnym czynnikiem wynikającym z uregulowań o charakterze konstytucyjnym a determinującym obecny kształt funkcjonowania samorządu terytorialnego jest skodyfikowana w art. 15 ust. 1 Konstytucji zasada decentralizacji władzy państwowej. Państwo zdecydowało się przenieść część swoich kompetencji na organy administracji samorządowej, tak by administracja publiczna stała się bliższa obywatelom oraz odpowiadała potrzebom wspólnot o charakterze lokalnym lub regionalnym. Potwierdza to także brzmienie art. 16 ust. 2. Konstytucji, zgodnie z którym samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Dla skutecznej decentralizacji konieczne było stworzenie mechanizmów gwarantujących skuteczne wykonywanie zdecentralizowanej władzy publicznej przez administrację samorządową. Dlatego też w art. 15 ust. 2 Konstytucji przewidziano, że zasadniczy podział terytorialny państwa uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych określa ustawa. Ustrojodawca wskazał więc, że kształt ustroju terytorialnego powinien dawać jednostkom możliwość wykonywania kompetencji powierzonych ustawami.

Uregulowania konstytucyjne jako podstawowy szczebel samorządu terytorialnego wskazały gminę. Nadmienić przy tym należy, że jedynie istnienie gmin zostało zagwarantowane w Konstytucji. Zgodnie bowiem z art. 164 podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, zaś inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa. Ustawa Zasadnicza powierza gminom wykonywanie wszystkich zadań samorządu terytorialnego nie zastrzeżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Sprawne działanie samorządu terytorialnego, w tym samorządu gminnego uzależnione jest więc od przyznania samorządowi odpowiedniej samodzielności. Zauważyć przy tym należy, że mając na względzie unitarny charakter Rzeczypospolitej Polskiej (art. 3 Konstytucji), jednostki samorządu terytorialnego nie są wyposażone w przymiot autonomiczności. Do determinantów samodzielności gminy zalicza się przede wszystkim: wyposażenie gmin w osobowość prawną (art. 165 ust. 1 in principio Konstytucji) oraz związaną z nią możliwość bycia podmiotem praw i obowiązków, w tym prawa własności (art. 165 ust. 1 in fine Konstytucji), możliwość ochrony samodzielności gminy na drodze sądowej (art. 165 ust. 2 Konstytucji), określenie zadań własnych i zadań zleconych (art. 166), prawo do pobierania podatków i opłat lokalnych (art. 168 Konstytucji). Konstytucja zapewnia również gminom udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. (art. 167

ust. 1 i 2 Konstytucji). Wyodrębniono więc dwa źródła finansowania samorządu – dochody własne jak również środki pochodzące z budżetu państwa. Samorządy nie są więc w pełni autonomiczne finansowo.

### **3 USTAWOWE WARUNKI FINANSOWANIA DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDU GMINNEGO**

Szczegółowe uregulowanie finansowania samorządu terytorialnego, w tym samorządu gminnego Konstytucja pozostawiła przepisom rangi ustawowej. Obecnie zasady finansowania samorządu terytorialnego określone zostały w cytowanej już ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003 Nr 203 poz. 1966).

Zgodnie z art. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dochodami jednostek samorządu terytorialnego są: dochody własne; subwencja ogólna; dotacje celowe z budżetu państwa. Dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych. Ponadto dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być: środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi, środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Z kolei zgodnie z art. 4. 1.cytowanej ustawy źródłami dochodów własnych gminy są: wpływy z podatków od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych.

Do dochodów własnych gminy zalicza się również wpływy z opłat skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowiskowej i od posiadania psów, eksploatacyjnej, innych stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów. Dochodami własnymi gminy są także dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych, dochody z majątku gminy, spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy, dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach, 5,0 % dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy, odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego oraz inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów.

Z kolei na subwencję ogólną dla gmin, na podstawie art. 7 cytowanej ustawy składają się subwencja wyrównawcza oraz subwencja równoważąca. Jak wskazuje A. Świrska, ma ona na celu zmniejszenie dysproporcji w dochodach oraz stopniu infrastruktury społecznej i gospodarczej. Cechami charakterystycznymi subwencji są: bezzwrotność, nieodpłatność i ogólność. (Świrska A., 2008, Subwencje jako źródło dochodów gminy,



Zeszyty Naukowe SGGW - Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, 2008, nr 65, s. 167 i nast. ISBN 978-83-7244-941-2)

Kwoty przeznaczone na części subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, o których mowa w art. 7 ust. 1, oraz kwoty wpłat, o których mowa w art. 7 ust. 2, odpowiednio dla gmin, powiatów i województw określa ustawa budżetowa. Na część wyrównawczą subwencji ogólnej dla gmin składa się suma kwoty podstawowej oraz kwoty uzupełniającej. Kwotę podstawową otrzymuje gmina, w której wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie, zwany dalej „wskaźnikiem G”, jest mniejszy niż 92% wskaźnika dochodów podatkowych dla wszystkich gmin, zwanego dalej „wskaźnikiem Gg”. (tak: art. 20 ust. 2 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego). Wskaźnik G oblicza się dzieląc kwotę dochodów podatkowych gminy, ustalanych z uwzględnieniem art. 32 ust. 1 i 3, za rok poprzedzający rok bazowy przez liczbę mieszkańców gminy. Wskaźnik Gg oblicza się dzieląc sumę dochodów podatkowych, ustalanych z uwzględnieniem art. 32 ust. 1 i 3, wszystkich gmin za rok poprzedzający rok bazowy przez liczbę mieszkańców kraju.

Kwotę uzupełniającą otrzymuje gmina, w której gęstość zaludnienia jest niższa od średniej gęstości zaludnienia w kraju. Jeżeli jednak w takiej gminie wskaźnik G jest wyższy od 150% wskaźnika Gg, gmina ta nie otrzymuje kwoty uzupełniającej. Kwota uzupełniająca, wyliczona w zwiększa część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin.

Z kolei, zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, gminy, w których wskaźnik G jest większy niż 150% wskaźnika Gg, dokonują wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin. Ta właśnie opłata jest określana jako „Janosikowe”. Szczegółowe zasady obliczania wysokości janosikowego określone zostały w art. 20 ust. 3-5, art. 21, art. 21a i art. 29 ust. 2 i kolejnych przepisach ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

#### **4 „JANOSIKOWE” A PRZEPISY KONSTYTUCJI RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Jak wskazano we wstępie do artykułu, przepisy o janosikowym budziły i budzą nadal wiele kontrowersji. Te zaś skłoniły samorzady Miasta Stołecznego Warszawy oraz miasta Krakowa do złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego stosownego wniosku, celem zbadania zgodności przepisów „Janosikowych” z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz przepisami Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Skargi zostały złożone niezależnie od siebie, jednak ze względu na podobieństwo treści i zakresu stawianych zarzutów, zostały rozpoznane łącznie.

Wyrokiem z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie o sygnaturze akt K 14/11, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że art. 29 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3-5, art. 21, art. 21a i art. 29 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 i Nr 127, poz. 857, z 2011 r. Nr 139, poz. 814, Nr 207, poz. 1230 i Nr 234, poz. 1385 oraz z 2012 r. poz. 354) są zgodne z

art. 2 w związku z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, sporządzonej w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 oraz z 2006 r. Nr 154, poz. 1107) oraz nie są niezgodne z art. 32 Konstytucji; Art. 30 ust. 1 w związku z art. 22 ust. 3-5, art. 23, art. 23a i art. 30 ust. 2 ustawy powołanej w punkcie 1 są zgodne z art. 2 w związku z art. 167 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 1, 2 i 5 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego oraz nie są niezgodne z art. 32 Konstytucji; Art. 32 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 i art. 20 ust. 3-5 ustawy powołanej w punkcie 1 jest zgodny z zasadą zaufania jednostek samorządu terytorialnego do państwa i stanowionego przez nie prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji oraz art. 168 Konstytucji w związku z art. 9 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. Art. 36 ust. 4 pkt 1 w związku z art. 21a ust. 2 pkt 6, ust. 3 pkt 6 i ust. 4 pkt 6 ustawy powołanej w punkcie 1 w zakresie, w jakim nie określa kryteriów, którymi powinien kierować się minister właściwy do spraw finansów publicznych, dysponując budżetową rezerwą przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego, jest niezgodny z art. 167 ust. 3 Konstytucji.

W ocenie wnioskodawców przepisy o „Janosikowym” ingerują w samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego w sposób, który nie jest konieczny dla realizacji założonego przez ustawodawcę celu, ponadto zaś same wpłaty wyrównawcze powinny być instytucją wyjątkową. Kryterium konieczności (niezbędności) nakazuje, by horyzontalne instrumenty wyrównawcze mogły działać dopiero wówczas, gdy słabsze finansowo jednostki samorządu nie będą w stanie, na poziomie pewnego minimum, realizować przypisanych im prawnie zadań w ramach zwyczajnych środków finansowych, o których mowa w art. 167 ust. 2 Konstytucji. (tak: uzasadnienie wyroku) Ponadto skarżący wskazywali również, że ingerencja w samodzielność finansową jednostek bogatszych nie jest dostatecznie usprawiedliwiona realizacją interesu publicznego, jakim jest ochrona stabilności finansowej jednostek biedniejszych. Wpłaty wyrównawcze nie powinny być ustalane na takim poziomie, który doprowadzi do ograniczenia stymulacyjnej roli dochodów własnych.

Niejako na marginesie treści skarg, zauważyć należy, że stosowanie przepisów o „janosikowym” może doprowadzić do sytuacji zupełnie paradoksalnej, gdzie stosowanie przez gminę i jej organy przepisów prawa mogłoby spowodować konieczność zaciągnięcia dodatkowych zobowiązań finansowych przez organy gminy, celem wypełnienia obowiązku zapłaty „janosikowego”. Z kolei zgodnie z art. 170 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240), łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym. W przypadku naruszenia tego przepisu zastosowane mogą być środki nadzoru, określone w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (Dz.U. 1990 Nr 16 poz. 95), w tym także wynikającej z art. 97 teźże ustawy możliwości ustanowienia przez Prezesa Rady Ministrów zarządu komisarycznego dla takiej gminy.

Powracając do treści skarg, zauważyć należy, że skarżący zakwestionowali również sam sposób podziału środków pochodzących z wpłat wyrównawczych dokonanych przez gminy, zwiększających rezerwę budżetową przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego, którą to rezerwą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych w porozumieniu z reprezentacją jednostek samorządu terytorialnego (art. 36 ust. 4 pkt 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego). Zgodnie bowiem z art. 167 ust. 3 Konstytucji wynika nakaz wyłączności ustawy dla określania źródeł dochodów jednostek samorządu. Samorząd Miasta Stołecznego Warszawy wskazywał ponadto na wyjątkowość zadań, które ciąży na stolicy, z kolei samorząd Miasta Krakowa podnosił kwestię konieczności ponoszenia znacznych wydatków na utrzymanie substancji miasta, którego zabytki znalazły się na liście Światowego Dziedzictwa UNESCO.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 31 stycznia 2013 r. można uznać za rozstrzygnięcie salomonowe. Trybunał Konstytucyjny nie dopatrył się sprzeczności funkcjonowania „janosikowego” z normami konstytucyjnymi. Już sama sentencja wyroku wskazuje, że zakwestionowany został jedynie jeden przepis.

Znacząca część rozważań Trybunału Konstytucyjnego poświęcona została zasadzie proporcjonalności, wynikającej z art. 2 i 31 Konstytucji. Trybunał słusznie podniósł, że Ustawodawca nie może nadmiernie ingerować w sferę samodzielności samorządu terytorialnego, pozbawiając jednostki samorządu zarówno zadań, które ze względu na zasadę decentralizacji samorząd winien wykonywać, jak i środków finansowych przeznaczonych na realizację tychże zadań. Jednocześnie zauważyć należy, że Trybunał nie dopatrył się naruszenia zasady proporcjonalności, argumentując przy tym, że istnienie „janosikowego” tej zasady nie narusza, podobnie jak zasady równości wobec prawa. Co więcej, Trybunał podążając za Z. Ofiarskim, wskazał, że zgodnie z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego (art. 9), ochrona społeczności lokalnych, finansowo słabszych, wymaga zastosowania procedur wyrównawczych lub działań równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie te społeczności ponoszą. Procedury lub działania tego typu nie powinny ograniczać swobody podejmowania decyzji przez społeczności lokalne w zakresie ich uprawnień własnych”. (Z. Ofiarski: „Pozytywny” system wyrównywania poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, [w:] *Finanse komunalne a Konstytucja*, red. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, „*Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego*” t. XLIII, Warszawa 2012, s. 236)

Za niezgodny z Konstytucją uznany został jedynie przepis art. 36 ust. 4 pkt. 1 ustawy o dochodach samorządu terytorialnego, który przekazuje natomiast Ministrowi Finansów kompetencję w zakresie dysponowania niewykorzystanymi środkami (rezerwą przeznaczoną dla jednostek samorządu terytorialnego). Zgodnie z wcześniejszą linią orzecniczą Trybunału, ogólny poziom dochodów jednostki samorządu terytorialnego musi być możliwy do ustalenia już na podstawie regulacji ustawowej, czyli regulacja ta musi zachowywać odpowiedni stopień precyzji i szczegółowości, a nie może

ograniczać się do blankietowych odesłań do regulacji wykonawczych. ( Wyrok TK z 24 marca 1998 r., sygn. K 40/97)

## 5 ZAKOŃCZENIE

Przechodząc do konkluzji, stwierdzić należy, że instytucja „Janosikowego” jest niezwykle ważnym mechanizmem, który służy realizacji zasady sprawiedliwości społecznej, będącej jedną z podstawowych dyrektyw dla funkcjonowania współczesnego demokratycznego państwa prawa. Zabezpiecza ona funkcjonowanie samorządów, które z przyczyn częstokroć od siebie niezależnych nie są w stanie ponieść samodzielnie kosztów swojego funkcjonowania. Z pewnością można zauważyć tendencję koncentrowania się zarówno zasobów ludzkich jak i kapitałowych wokół wielkich ośrodków miejskich, takich jak Warszawa, Poznań, Kraków czy Trójmiasto. Jest to proces w pewnym sensie naturalny, jednak nie może doprowadzić do całkowitego niemalże paraliżu funkcjonowania ośrodków mniejszych. Z drugiej jednak strony przepisy dotyczące wspierania samorządów biedniejszych przez samorzady bogatsze nie powinny doprowadzić do stanu, w którym te ostatnie byłyby pozbawione możliwości zapewnienia własnej egzystencji.

Legendarny Słowacki rozbójnik Juraj Janosik zabierał bogatym i rozdawał biednym. Należy jednak pamiętać również o tym, że aby Janosik mógł skutecznie pomagać biedniejszym nie może bogatych doprowadzić do ruiny.

## WYKORZYSTANA LITERATURA

- [1] KRAWCZYK-BLICHARSKA M., Nowak P.: Poradnictwo społeczno-zawodowe formą przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu w: Pomoc - wsparcie społeczne -poradnictwo. Od teorii do praktyki, pod red. M. Piorunek, wyd. Adam Marszałek, Toruń 2010, s. 217
- [2] ŚWIRSKA A.: Subwencje jako źródło dochodów gminy, Zeszyty Naukowe SGGW - Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej, 2008, nr 65, s. 167 i nast. ISBN 978-83-7244-941-2
- [3] OFIARSKI Z.: „Pozytywny” system wyrównywania poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, [w:] Finanse komunalne a Konstytucja, red. H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego” t. XLIII, Warszawa 2012, s. 236, ISBN: 978-83-87515-64-5

Mgr. Adam POSZEWIECKI, Mgr. Marta POSZEWIECKA  
Uniwersytet Warmińsko- Mazurski w Olsztynie, Polska  
adam.poszewiecki@gmail.com

## ROZSAH SISTAČNÉHO OPRÁVNENIA STAROSTU OBCE

Ladislav DUDOR - Janka HAŠANOVÁ - Petra ANDOROVÁ

### Abstrakt

*The article deals with relations between the municipal authorities and with the system of checks and balances held by them during exercising of their public functions. Especially analyzes the competence of mayor to veto decisions of the municipal council and limits for that legal concept under the current laws of the Slovak Republic.*

**Keywords:** mayor, municipal council, decision

### 1 ÚVOD

Starosta obce je spoločne s obecným zastupiteľstvom ústavou Slovenskej republiky označený za základný orgán obce. Z titulu svojho postavenia mu prináleží rozhodovať vo všetkých veciach správy obce, ktoré nie sú zákonom alebo štatútom obce vyhradené obecnému zastupiteľstvu.<sup>1</sup> Rozdelením rozsahu ich pôsobnosti sa sleduje zabezpečenie efektívneho výkonu správy obce bez duplicití.<sup>2</sup> Na druhej strane, zákon o obecnom zriadení upravuje aj právny rámec systému vzájomných brzd a protiváh medzi orgánmi obce, za účelom vytvorenia potrebnej rovnováhy a spoluzodpovednosti za výkon správy obce, ktorou zákonodarca sleduje zabezpečenie hospodárnosti, správnosti a zákonnosti výkonu správy obce. Nosnými piliermi systému brzd a protiváh zo strany starostu je najmä právo zvolávať a viesť zasadnutia obecného zastupiteľstva, podpisovať jeho nariadenia a uznesenia a **právo pozastaviť výkon uznesenia obecného zastupiteľstva**. Starosta práve týmito činnosťami kontroluje zákonnosť, správnosť a hospodárnosť činnosti obecného zastupiteľstva.

V tomto článku sa nebudeme venovať všetkým druhom a aspektom tohto špecifického kontrolného systému, ale zameriame svoju pozornosť len na posledný z menovaných, teda na tzv. sistačné právo starostu obce, ktorý sa budeme snažiť precízne a v dostatočnej hĺbke analyzovať a vyvodiť adekvátne a jednoznačné závery o teoretických a praktických limitoch jeho využitia. Predovšetkým sa zameriame na skúmanie jeho reálneho rozsahu, jeho povahy z hľadiska právnych účinkov, na možnosti jeho prelomenia a na niektoré problematické aspekty spojené s uplatnením sistačného práva starostu a pokúsime sa navrhnúť vhodné opatrenia de lege ferenda za

---

<sup>1</sup> Pozri zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, § 13. ods. 4. písm. e).

<sup>2</sup> K vzťahu starostu obce a obecného zastupiteľstva pozri bližšie DUDOR, L., ŠIMONOVÁ, J. Vzťah starostu obce a obecného zastupiteľstva vo svetle poslednej novely (zákona č. 102/2010 Z.z.) zákona o obecnom zriadení. In Právne vedomie verejnosti v demokratickom štáte. s. 144 - 153.

účelom sprehľadnenia a precizovania tohto právneho inštitútu. Dôvodom, prečo zameriavame svoju pozornosť práve na tento, pomerne známy a v teoretickej rovine v zásade bezproblémový právny inštitút, je skutočnosť, že v odborných príspevkoch sa objavujú rozporné názory na jeho rozsah. Ak sa totiž v odborných kruhoch opýtate na definíciu sistačného oprávnenia starostu, v zásade dostanete jednoduchú odpoveď, že ide o právo starostu pozastaviť výkon uznesenia obecného zastupiteľstva. Ak sa ale diskusia rozvinie do hlbších súvislostí, zistíte, že názory diskutérov sa môžu v niektorých oblastiach uplatnenia tohto oprávnenia zásadne líšiť. Rozhodli sme sa preto vniesť viac svetla do tejto problematiky a pokúsiť sa „uviesť veci na pravú mieru“.

## **2 PRÁVNA ÚPRAVA SISTAČNÉHO PRÁVA STAROSTU V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY**

Právna úprava sistačného práva starostu obce (aj primátora mesta a starostu mestskej časti) je zakotvená v § 13 ods. 6 až 8 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Táto právna úprava je jednotná pre všetky obce a mestá Slovenskej republiky, vrátane miest s osobitným právnym postavením, t.j. hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy a mesta Košice, ktorých právnou úpravu síce zakotvujú osobitné zákony, ale platí že zákon o obecnom zriadení je vo vzťahu k týmto osobitným zákonom, zákonom všeobecným, ktorý sa voči nim používa subsidiárne. Ak teda zákon o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave, resp. zákon o meste Košice neustanovuje inak, vzťahujú sa na tieto mestá ustanovenia zákona o obecnom zriadení.

V zmysle uvedených ustanovení zákona o obecnom zriadení môže starosta pozastaviť výkon uznesenia obecného zastupiteľstva, ak sa domnieva, že odporuje zákonu alebo je pre obec zjavne nevýhodné tak, že ho nepodpíše najneskôr do 10 dní od ich schválenia obecným zastupiteľstvom. Sistačné oprávnenie starostu sa nevzťahuje na uznesenie o voľbe a odvolaní hlavného kontrolóra a na uznesenie o vyhlásení miestneho referenda o odvolaní starostu. Ak je zriadená obecná rada, starosta prerokuje uznesenie obecného zastupiteľstva pred pozastavením jeho výkonu v obecnej rade. Uznesením obecnej rady však nie je viazaný. Ak bol výkon uznesenia obecného zastupiteľstva pozastavený, môže obecné zastupiteľstvo toto uznesenie trojpätinovou väčšinou hlasov všetkých poslancov potvrdiť. Výkon potvrdeného uznesenia starosta nemôže pozastaviť. Ak ale obecné zastupiteľstvo uznesenie nepotvrdí do dvoch mesiacov od jeho schválenia, uznesenie stráca platnosť.

Pokúsime sa teraz o dôsledný právny rozbor sistačného práva starostu obce ako aj o vymedzenie a náležité zdôvodnenie nami uvádzaných faktov.

V prvom rade je žiaduce vyriešiť najzásadnejšiu otázku, či sa toto právo vzťahuje na obe formy právnych aktov prijímaných obecným zastupiteľstvom, vrátane všeobecne záväzných právnych predpisov. Inak povedané musíme vyriešiť otázku, či starosta môže pozastaviť len výkon uznesenia obecného zastupiteľstva alebo aj všeobecne záväzného nariadenia obce (ďalej len nariadenie), nakoľko práve táto otázka je v odborných kruhoch najdiskutovanejšia a najdiskutabilnejšia. Problémy vznikajú nesprávnym, extenzívnym výkladom relevantných ustanovení zákona o obecnom

zriadení, predovšetkým § 12 ods. 11 a § 11 ods. 4 písm. g) v relácii s ustanovením § 13 ods. 6.

Podľa nášho právneho názoru je potrebné vykladať toto oprávnenie starostu doslovne a to tak, že starosta môže pozastaviť len výkon uznesenia obecného zastupiteľstva, nie však všeobecne záväzného nariadenia. Zákon o obecnom zriadení v § 11 ods. 4 písm. g) síce ustanovuje, že obecné zastupiteľstvo *sa uznáša* na nariadeniach, ale toto „uznášanie sa“ je len procesná forma činnosti obecného zastupiteľstva, ktorej výsledkom, resp. finálnou formou činnosti je nariadenie ako konkrétny právny akt.

Nakoľko obecné zastupiteľstvo je kolektívnym orgánom, jeho rozhodovanie podlieha určitým pravidlám, ktoré v základných rysoch upravuje zákon o obecnom zriadení a ďalšie podrobnosti upravuje rokovací poriadok obecného zastupiteľstva. Dôležité je, že obecné zastupiteľstvo ako kolektívny orgán rokuje a uznáša sa vždy v zbore. Zákonnou podmienkou spôsobilosti obecného zastupiteľstva rokovať a uznášať sa je prítomnosť nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov. Z ustanovenia § 12 ods. 7 pritom jednoznačne vyplýva, že obecné zastupiteľstvo sa uznáša ako na prijatí uznesenia tak aj na prijatí nariadenia, avšak za rozdielnych podmienok. Kým na prijatie uznesenia obecného zastupiteľstva je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných poslancov, tak na prijatie nariadenia je potrebný súhlas trojpätinovej väčšiny prítomných poslancov. Podľa § 12 ods. 11 nariadenie a uznesenie obecného zastupiteľstva podpisuje starosta najneskôr do 10 dní od ich schválenia obecným zastupiteľstvom. Z uvedeného je teda zrejmé, že zákonodarca dôsledne rozlišuje medzi právnymi aktmi prijímanými obecným zastupiteľstvom, ktoré aj adresne pomenováva a skutočnosť, že zákonodarca v jednom ustanovení uviedol, že starosta obce podpisuje nariadenia aj uznesenia obecného zastupiteľstva najneskôr do 10 dní od ich schválenia ešte neznamená, že starosta je automaticky oprávnený aj pozastaviť výkon nariadenia. Z právneho hľadiska je absolútne neprípustné zamieňať uznesenie ako konkrétnu formu činnosti obecného zastupiteľstva s uznášaním sa ako procesnou formou jeho činnosti a rozširovať tak rozsah sistačného práva starostu obce aj na nariadenia.

Starosta samozrejme môže nepriamo kontrolovať zákonnosť nariadenia obecného zastupiteľstva, nie je však oprávnený pozastaviť jeho účinnosť, resp. výkon. Ak sa starosta domnieva, že nariadenie obecného zastupiteľstva je nezákonné, môže sa obrátiť s podnetom na prokurátora. Na tomto mieste je potrebné podotknúť, že ani prokurátor nedisponuje právom pozastaviť účinnosť nariadenia obecného zastupiteľstva, ale môže podať voči nariadeniu protest a následne, ak obec na základe protestu prokurátora nezruší alebo nezmení svoje všeobecne záväzné nariadenie prijaté vo veciach územnej samosprávy, môže prokurátor podať na súd návrh na vyslovenie nesúladu všeobecne záväzného nariadenia so zákonom. Vo veciach pri plnení úloh štátnej správy môže prokurátor podať na súd návrh na vyslovenie nesúladu všeobecne záväzného nariadenia aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Až na základe rozhodnutia súdu, ktorým vyslovil, že medzi všeobecne záväzným nariadením a zákonom, resp. nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi

ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy vo veciach pri plnení úloh štátnej správy je nesúlady stráca všeobecne záväzné nariadenie, jeho časť, prípadne niektoré jeho ustanovenia účinnosť a to dňom nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu. Súd dokonca môže pred vydaním meritórneho rozhodnutia vo veci samej aj dočasne pozastaviť účinnosť všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti, prípadne niektorého jeho ustanovenia za predpokladu, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok. Súd tak rozhodne formou uznesenia a len na návrh prokurátora. Takéto uznesenie má charakter predbežného opatrenia. To znamená, že súd je povinný skúmať, či trvajú dôvody, pre ktoré bolo vydané. Ak tieto dôvody pominú, súd ho zruší. Inak platí, že dočasné pozastavenie účinnosti všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti, prípadne niektorého jeho ustanovenia zaniká nadobudnutím právoplatnosti rozhodnutia súdu o veci samej. Do šiestich mesiacoch od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu je obec, ktorá vydala všeobecne záväzné nariadenie, povinná uviesť ho vo veciach územnej samosprávy do súladu so zákonom a vo veciach pri plnení úloh štátnej správy aj s nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, inak po šiestich mesiacoch od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu nariadenie, jeho časť, prípadne niektoré jeho ustanovenia strácajú platnosť.

Starosta má teda povinnosť podpisovať všetky nariadenia obecného zastupiteľstva aj keď sa domnieva, že je nezákonné a až následne môže iniciovať preskúmavanie jeho zákonnosti. Nie je však povinný podpísať každé uznesenie schválené obecným zastupiteľstvom, ak nadobudne pochybnosť o jeho zákonnosti alebo o jeho výhodnosti pre obec.

Po vyriešení otázky, ktoré právne akty obecného zastupiteľstva je starosta obce oprávnený sietovať, sa posunieme k otázke kedy, resp. za akých okolností tak môže urobiť. Odpoveď nám dáva priamo zákon o obecnom zriadení, ktorý ustanovuje, že toto svoje právo môže uplatniť len v prípade, ak sa domnieva, že odporuje zákonu alebo je pre obec zjavne nevýhodné. Dôvody uplatnenia sietového práva teda spočívajú v **nezákonnosti** alebo v **zjavnej nevýhodnosti** pre obec. Z formulácie príslušnej dikcie zákona vyplýva, že starosta nemusí dokazovať skutočnosť, že uznesenie odporuje zákonu alebo že je pre obec zjavne nevýhodné. Musí byť o tom len subjektívne presvedčený, avšak samozrejme jeho presvedčenie by sa malo zakladať na konkrétnych a preukázateľných faktoch alebo by malo prameniť z jeho skúseností. Osobitne to platí v prípade zjavnej nevýhodnosti pre obec, kedy podľa zákonnej úpravy nepostačuje nepatrná nevýhodnosť pre obec, ale táto nevýhodnosť musí byť zjavná, teda podstatná, ktorá negatívne ovplyvní chod obce, fungovanie jej orgánov alebo potreby obyvateľov obce. Zásadným nedostatkom platnej právnej úpravy v tomto smere je skutočnosť, že zo zákona o obecnom zriadení starostovi nevyplýva povinnosť, aby v súvislosti s uplatnením sietového oprávnenia musel konkretizovať, v čom vidí jeho opodstatnenosť a odôvodnenosť. Zo strany starostu tak ide len o omisívne konanie (nekonanie, zdržanie sa konania). V danom prípade nemožno hovoriť o nečinnosti v právnom slova zmysle, nakoľko zákon takúto formu „nečinnosti“ umožňuje



a dokonca len táto nečinnosť vyvolá predpokladané právne účinky. „Nejde teda o porušovanie povinností starostu obce, ale naopak o aktívne využívanie jeho oprávnenia.“<sup>3</sup> De lege ferenda by však bolo žiaduce zakotviť, aby sistačovanie starostu spočívalo aj v komisiívnom konaní. Predovšetkým by bolo vhodné, aby bol starosta povinný uviesť, v čom vidí nezákonnosť alebo zjavnú nevýhodnosť pre obec a to s dôvetkom, že ak by tak neurobil, jeho sistačné právo by predpokladané právne účinky vôbec nenadobudlo. Náležité odôvodnenie svojho konania by zvýšilo transparentnosť verejnej správy a zároveň by sa eliminovali možnosti zneužívania sistačného oprávnenia starostu obce na riešenie osobných konfliktov medzi starostom a poslancami obecného zastupiteľstva. Poukazujeme pritom na skutočnosť, že na obdobných princípoch je založené tzv. vetovanie zákonov Národnej rady Slovenskej republiky prezidentom Slovenskej republiky.<sup>4</sup> Z formulácie príslušnej dikcie zákona tiež vyplýva, že sistačné právo starostu je fakultatívny právny inštitút, a je preto výhradne na uvážení starostu obce, či ho využije. Napriek tejto skutočnosti, s odvolaním sa na základné princípy právneho štátu a dobrej verejnej správy sa domnievame, že by tak mal urobiť vždy, ak nadobudne vnútorné presvedčenie o nezákonnosti alebo zjavnej nevýhodnosti uznesenia obecného zastupiteľstva. Možno by bolo v tomto smere vhodné, aby zákonodarca priamo zákonom stanovil starostovi povinnosť využiť tento právny inštitút, ak sú splnené zákonné dôvody jeho uplatnenia. Domnievame sa, že by sa tým zefektívnila vlastná činnosť obecného zastupiteľstva i kontrolná činnosť starostu voči obecnému zastupiteľstvu, nakoľko v danom prípade by bolo možné voči starostovi obce vyvodiť aj trestnoprávnu zodpovednosť za zneužívanie právomoci verejného činiteľa podľa § 326 ods. 1 písm. c), ak by jeho konanie spočívalo v úmyselnom nesplnení povinnosti vyplývajúcej z jeho právomoci, ktorým by sa snažil spôsobiť inému škodu alebo zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech. Starosta by tak niesol väčšiu zodpovednosť (morálnu aj právnu) a to nie len voči obci ale aj voči sebe samému, resp. k riadnemu výkonu svojej verejnej funkcie. Táto myšlienka by bola realizovateľná iba, ak by súčasne boli splnené ďalšie pozmeňujúce kroky vo vzťahu k funkcii starostu. Predovšetkým máme na mysli zavedenie obligatórnej podmienky adekvátneho stupňa vzdelania zo strany starostu. Funkciu starostu by totiž mal zastávať človek, ktorý je dostatočne právne znalý. Starosta nie je len voleným samosprávnym orgánom, ale vo veciach prenesenej štátnej správy je de facto aj štátnym úradníkom.

Ďalšou dôležitou otázkou, ktorú nemožno pri analýze sistačného práva starostu opomenúť je procesná stránka jeho uplatnenia. Z procesného aspektu totiž zákonodarca stanovil starostovi povinnosť prerokovať uznesenie obecného zastupiteľstva pred pozastavením jeho výkonu v obecnej rade, ak obecná rada je v obci zriadená. Obzvlášť dôležité je ale podotknúť, že uznesením obecnej rady starosta nie je viazaný. Práve táto

---

<sup>3</sup> Dudor, L., Šimonová, J. Vzťah starostu obce a obecného zastupiteľstva vo svetle poslednej novely (zákona č. 102/2010 Z.z.) zákona o obecnom zriadení. In Právne vedomie verejnosti v demokratickom štáte. s. 151.

<sup>4</sup> Pozri bližšie ústavný zákon č. 460/1990 Zb. Ústava Slovenskej republiky, čl. 87 ods. 2 a 3.

skutočnosť má rozhodujúci význam pri skúmaní otázky, či sistačné právo starostu nadobudne predpokladané právne účinky, t.j. či sa pozastavuje výkon uznesenia obecného zastupiteľstva aj v prípade, ak v obci je obecná rada zriadená, ale starosta v stanovenej 10 dňovej lehote od schválenia predmetného uznesenia obecným zastupiteľstvom ho v obecnej rade neprerokuje.

Zastávame názor, že neprerokovanie uznesenia obecného zastupiteľstva pred pozastavením jeho výkonu v obecnej rade nie je prekážkou pozastavenia jeho výkonu. Teda aj v prípade, že starosta ignoruje inštitút obecnej rady, nebude to mať žiadny vplyv pre pozastavenie výkonu uznesenia obecného zastupiteľstva. Uznesenie, ktorým obecná rada vyjadruje svoje stanovisko k sistačnému právu starostu obce totiž nemá a nemôže mať charakter záväzného stanoviska, nakoľko obecná rada je vo vzťahu k starostovi len poradným orgánom. Uznesenie obecnej rady má len odporúčací charakter a aj samotné prerokovanie uznesenia obecného zastupiteľstva pred pozastavením jeho výkonu v obecnej rade je v podstate tiež len procesnou formalitou. Pozitívom tohto postupu je, že zákon o obecnom zriadení takto vytvára aspoň aký taký priestor pre vzájomnú konfrontáciu, argumentáciu a ovplyvnenie názorov dotknutých strán (keďže starosta nie je povinný bližšie konkretizovať dôvody, ktoré ho viedli k nepodpísaniu uznesenia obecného zastupiteľstva), ale zákon o obecnom zriadení s ním nespája žiadne právne účinky. Nezakotvuje hrozbu neplatnosti právneho úkonu starostu pre prípad, že bude v danom prípade ignorovať inštitút obecnej rady. Naše tvrdenie navyše umocňuje vyššie spomenuté ustanovenie, že uznesením obecnej rady starosta nie je viazaný. Niet polemiky, že takýto postup starostu (neprerokovanie sistovaného uznesenia obecného zastupiteľstva v obecnej rade napriek jasnej zákonnej formulácii „...starosta prerokuje...“) je v rozpore so zákonom. Riešenie tejto otázky je ale v zásade irelevantné vzhľadom na skutočnosť, že obecné zastupiteľstvo môže opätovne svoje uznesenie schváliť. Prekážkou je len vyšší požadovaný počet hlasov poslancov obecného zastupiteľstva. Ďalšia skutočnosť, ktorá nás utvrdzuje v tom, že síce ide o porušenie zákona, ale nie takej zásadne povahy, že by sama o sebe znamenala prekážku pozastavenia výkonu uznesenia obecného zastupiteľstva je to, že obecná rada sa skladá z poslancov obecného zastupiteľstva, ktoré by tak nepriamo mohlo zablokovať starostove „veto“, napríklad tým, že by sa napriek jej zvolaniu nezišla v určenom termíne, alebo by sa nezišla v potrebnom počte a nebola by uznášaniaschopná. Na základe vyššie uvedeného sme dospeli k názoru, že by bolo vhodné v príslušnej časti novelizovať zákon o obecnom zriadení a ustanoviť, že pre prípad neprerokovania sistovaného uznesenia obecného zastupiteľstva v obecnej rade sa jeho výkon pozastavuje, ak starosta preukáže, že toto uznesenie obecného zastupiteľstva nemohlo byť prerokované v obecnej rade z dôvodov na strane obecnej rady. Ak by starosta neuspel prostredníctvom sistačného práva, t.j. ak bude jeho sistačné právo prelomené a starosta je presvedčený o jeho nezákonnosti, môže využiť inštitút protestu prokurátora.

Celkom prirodzene a legitímne sa v tomto kontexte vynára ďalšia otázka, či obecnému zastupiteľstvu za platného právneho stavu zostáva len pasívna rola a môže sa len prizeráť ako starosta „beztrestne“ obchádza zákon alebo môže podniknúť nejaké

právne kroky, ktorými tomu účinne zabráni. Jedným z možných riešení je postupovať v zmysle § 13a ods. 3 pís. a) druhého bodu zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého obecné zastupiteľstvo vyhlási hlasovanie obyvateľov obce o odvolaní starostu, ak hrubo alebo opakovane zanedbáva povinnosti starostu, porušuje Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy.

Už v úvode sme dostatočne hodnoverne preukázali, že sistačné právo starostu obce sa vzťahuje výlučne len na uznesenia obecného zastupiteľstva. Právo starostu pozastaviť výkon uznesenia obecného zastupiteľstva ale nie je univerzálne, pretože v zmysle § 13 ods. 7 zákona o obecnom zriadení platí výnimka, v zmysle ktorej sa toto právo starostu nevzťahuje na uznesenie o voľbe a odvolaní hlavného kontrolóra a na uznesenie o vyhlásení miestneho referenda o odvolaní starostu. Preto v prípade, ak obecné zastupiteľstvo uznesením rozhodlo o voľbe a odvolaní hlavného kontrolóra alebo o vyhlásení miestneho referenda o odvolaní starostu, starosta nie je oprávnený pozastaviť jeho výkon a pre prípad, že by takéto uznesenie predsa len odmietol podpísať, nespôsobí tým predpokladané právne účinky, t.j jeho sistačia bude absolútne neúčinná. Navyše by tým starosta prekročil svoju právomoc a aj v tomto prípade by konanie starostu za istých okolností mohlo „prerásť“ až do trestnoprávnej roviny a starosta by mohol byť stíhaný za trestný čin Zneužívanie právomoci verejného činiteľa podľa § 326 ods. 1 písm. b), alebo za trestný čin Marenie úlohy verejným činiteľom podľa § 327 alebo § 327a.

Dôležité je skúmať sistačné oprávnenie starostu aj vzhľadom na rozsah jeho trvania. V zásade platí, že pozastavenie výkonu uznesenia má len relatívnu trvácnosť, pretože jeho trvanie závisí od ďalšieho postupu obecného zastupiteľstva.

V praxi sa môžu vyskytnúť tri možné scenáre ďalšieho postupu obecného zastupiteľstva

- obecné zastupiteľstvo sa vôbec nezíde
- obecné zastupiteľstvo sa zíde ale nepodarí sa mu potvrdiť svoje uznesenie trojpäťtinovou väčšinou hlasov všetkých poslancov
- obecné zastupiteľstvo sa zíde a potvrdí svoje uznesenie trojpäťtinovou väčšinou hlasov všetkých poslancov

Právnym dôsledkom postupu obecného zastupiteľstva v prvých dvoch prípadoch je nezvratnosť starostovej sistačie. Ak sa totiž obecnému zastupiteľstvu nepodarí potrebným počtom hlasov poslancov „prelomiť“ starostovu sistačiu potvrdením sistaného uznesenia do dvoch mesiacov od jeho schválenia, tak toto uznesenie stráca aj svoju platnosť a to definitívne.

Naopak, právnym dôsledkom postupu obecného zastupiteľstva podľa tretieho prípadu je zrušenie, resp. prelomenie starostovej sistačie, ktorá je rovnako definitívna, pretože starosta už nemôže opätovne pozastaviť výkon potvrdeného uznesenia obecného zastupiteľstva. Podotýkame, že obecné zastupiteľstvo má oproti pôvodnému procesu schvaľovania svojho uznesenia podstatne ťažšiu úlohu a musí preukázať väčšiu jednotnosť, pretože kým na schválenie pôvodného uznesenia mu postačí súhlas

nadpolovičnej väčšiny prítomných poslancov, tak na potvrdenie sistovaného uznesenia je potrebná minimálne trojpätinová väčšina hlasov všetkých poslancov.

Spomenuli sme lehotu, v rámci ktorej má obecné zastupiteľstvo možnosť potvrdiť svoje uznesenie, ktoré bolo zo strany starostu sistované. Nakoľko dĺžka trvania tejto lehoty sa často zle interpretuje, opätovne upozorňujeme na skutočnosť, že táto lehota začína plynúť odo dňa schválenia uznesenia obecným zastupiteľstvom a nie uplynutím desiatich dní od jeho schválenia obecným zastupiteľstvom!

### 3 PRÁVNA ÚPRAVA SISTAČNÉHO PRÁVA STAROSTU OBCE V PODMIENKACH ČESKEJ REPUBLIKY

V tejto časti nášho príspevku v krátkosti poukážeme na odlišnosti právnej úpravy sistačného práva starostov v Slovenskej republike a v Českej republike. Hoci slovenská a česká právna úprava obecného zriadenia vychádza z podobných základov, badať v nej aj zjavné rozdiely v mnohých oblastiach systému obecného zriadenia a správy obce, sistačného práva nevynímajúc.

Právna úprava sistačného práva starostu je v Českej republike pomerne skromná. Je upravená v jedinom paragrafovom znení, konkrétne v § 105 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích /obecné zřízení/ (ďalej len zákon o obcích). V zmysle predmetného ustanovenia Starosta pozastaví výkon uznesenia rady obce, ak sa domnieva, že je nesprávne. Vec potom predloží na rozhodnutie najbližšiemu zasadaniu zastupiteľstva obce.

Na rozdiel od slovenskej právnej úpravy, český zákon o obcích o viacerých aspektoch sistačného práva starostu vôbec nepojednáva, napr. o spôsobe pozastavenia, o lehote v rámci ktorej je oprávnený pozastaviť jeho výkon a pod.) a viaceré sú naopak upravené diametrálne odlišne. Rovnako ako v podmienkach Slovenskej republiky ho starosta nemôže uplatniť voči všeobecne záväzným právnym predpisom, ale len voči uzneseniam. Na rozdiel od Slovenskej právnej úpravy je sistačné právo starostu v Českej republike značne „oklieštené“. Nevzťahuje sa totiž na uznesenia zastupiteľstva obce ale *len na uznesenia rady obce*. Táto skutočnosť je daná a pochopiteľná najmä vzhľadom na odlišný spôsob kreovania zastupiteľstva obce a starostu obce v Českej republike. Kým voľby do zastupiteľstva obce sa konajú na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním podľa zásad pomerného zastúpenia, tak starostu obce volí zastupiteľstvo obce spomedzi svojich členov – poslancov. Rovnako sú obmedzené aj dôvody jeho uplatnenia a to *len na nesprávnosť uznesenia*. Dozor nad zachovávaním zákonnosti uznesení rady obce totiž v zmysle § 126 zákona o obcích vykonáva krajský úrad.<sup>5</sup>

Napokon ešte podotýkame, že odchyľne je upravené aj zrušenie platnosti sistovaného uznesenia. Po pozastavení výkonu uznesenia rady obce nenastáva zrušenie jeho platnosti ex lege uplynutím času tak, ako v Slovenskej republike, ale o jeho zrušení

---

<sup>5</sup> K dozoru nad vydávaním a obsahom všeobecne záväzných právnych predpisov obcí a uznesení, rozhodnutí a iných opatrení orgánov obcí pozri bližšie HORZINKOVÁ, E, NOVOTNÝ, V. Základy organizácie verejnej správy v ČR, s. 189 – 197, 220 – 226.

musí rozhodnúť zastupiteľstvo obce. V zmysle ustanovenia § 87 zákona o obciach, k platnému uzneseniu zastupiteľstva obce alebo rozhodnutiu je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých členov zastupiteľstva obce, ak osobitný právny predpis neustanoví inak.

#### 4 ZÁVER

Po dôslednej analýze predmetného právneho inštitútu môžeme vyvodiť záver, že Právna úprava sistačného práva starostu je dôležitým a efektívnym nástrojom, prostredníctvom ktorého sa starosta obce spolupodieľa na zabezpečovaní verejného záujmu na zachovávaní zákonnosti a hospodárnosti správy obce. Zostáva však stále priestor na precíznejšiu právnu úpravu analyzovaného právneho inštitútu. Za diskutabilné považujeme formuláciu niektorých ustanovení v zákone o obecnom zriadení. Otázna je právna úprava právnej zodpovednosti starostu za svoje komisívne a v niektorých prípadoch aj omisívne konanie. V súvislosti s vyvodzovaním právnej zodpovednosti starostu, prípadne poslancov obecného zastupiteľstva musíme myslieť na realitu, ktorá je často odlišná od ideálneho modelu fungovania obce podľa právneho stavu *de lege lata*. V mnohých obciach ide o obetavé poslanie, a preto by bolo nelogické vyvodzovať právnu zodpovednosť, aj napriek tomu, že by išlo o porušenie zákona, najmä v prípadoch omisívneho konania. Preto považujeme za nevyhnutné v prvom rade selektovať obce podľa rozsahu právomocí. Aby mohla byť zaistená právna rovnosť na úrovni miestnej samosprávy, museli by byť aj rovnaké podmienky výkonu svojich právomocí v jednotkách obecnej samosprávy. Pretože na základe súčasných pomerov na Slovensku nemôžeme porovnávať mestá s niektorými, najmä menšími obcami. Veríme, že niektoré pripomienky uvádzané v našom príspevku oslovia čitateľov a iniciujú ďalšiu diskusiu k riešeniu aktuálnych otázok vzťahov medzi starostom obce a obecným zastupiteľstvom.

#### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] HORZINKOVÁ, E, NOVOTNÝ, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. 233 s. ISBN 978-80-7380-263-9.
- [2] DUDOR, L., ŠIMONOVÁ, J. *Vztah starostu obce a obecného zastupitelstva vo svetle poslednej novely (zákona č. 102/2010 Z.z.) zákona o obecnom zriadení*. In *Právne vedomie verejnosti v demokratickom štáte*. Zborník príspevkov z celoštátneho vedeckého seminára konaného dňa 22. novembra 2010 na pôde Akadémie Policajného zboru v Bratislave. 1. Vydanie Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2011, -s. 144 - 153. -ISBN 978-80-8054-518-5.
- [3] Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
- [4] Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov
- [5] Zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov
- [6] Zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov
- [7] Zákon č. 128/2000 Sb. o obciach (obecné zřízení)

[8] Zákon č. 491/2001 Sb. o voľbách do zastupiteľstiev obcí a o zmene niektorých zákonů.

JUDr. Ladislav DUDOR, JUDr. JUDr. Mgr. Janka HAŠANOVÁ, JUDr. Petra ANDOROVÁ, PhD.

Akadémia Policajného zboru v Bratislave, Katedra správneho práva

ladislav.dudor@minv.sk, janka.hasanova@minv.sk, petra.andorova@minv.sk

## VZŤAH DEMOKRACIE A ODBORNOSTI V OBECNEJ SAMOSPRÁVE Z POHLĀDU STAROSTOV OBCÍ

Igor PALÚŠ – Mária HENCOVSKÁ

### Abstract

*Authors of the proposed article present their obtained research results, which have become the relevant outcomes of their research work carried out in January 2013 done within the framework of VEGA project (No. 1/0294/12).<sup>1</sup> The research had been concentrated on the state of professional preparation of smaller municipalities' mayors. Moreover, reflection of their images relating to their further education and training had been taken into account. According to authors the demands for fostering professional preparation concerns not only mayors of municipalities, but it concerns members of municipal assemblies as well if their significantly share in the execution of territorial self-government is considered.*

**Key words:** *territorial self-government, municipality, democracy, professionalism*

### 1 ÚVOD

Starosta obce je významným a neprehliadnuteľným predstaviteľom verejnej moci (decentralizovanej verejnej moci) v obciach na území Slovenskej republiky. Ide o voleného funkcionára miestnej samosprávy, od ktorého sa očakáva, že bude ochotný a profesionálne schopný pracovať v prospech rozvoja obce, ako aj potrieb a záujmov jej obyvateľov. Jeho pozícia je 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 reprezentuje individuálny post a je v tomto zmysle pod výraznejšou kontrolou občanov (obyvateľov) obce, ktorí ho môžu z funkcie odvolať.

Z pohľadu prebiehajúcej reformy verejnej správy je zvlášť dôležité konštatovanie, že v osobe starostu sa spája výkon obecnej samosprávy a miestnej štátnej správy. Kým v samosprávnej oblasti charakterizuje činnosť starostu určitá samostatnosť

---

<sup>1</sup> Príspevok vznikol ako súčasť riešenia grantového projektu VEGA č.1/0294/12 „Vzťah demokracie a odbornosti v obecnej samospráve“

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, pre konanie starostu je v prvej oblasti vlastná istá voľnosť, v druhej oblasti sa má usilovať o dodržiavanie požadovanej jednotnosti.

V spojení ponímania starostu ako voleného predstaviteľa verejnej moci v obciach, ako aj pri uvedení si skutočnosti, že v jeho funkcii sa spája výkon obecnej samosprávy i miestnej štátnej správy, je nutné hodnotiť aj ústavno-právny status starostu obce, osobitne jeho kreovania (vrátane podmienok pre uchádzanie sa o funkciu), počet funkčných období, pôsobnosť, právnu zodpovednosť i zánik jeho mandátu. Do všetkých menovaných (ale aj ďalších) oblastí sa totiž viac, či menej premieta požiadavka demokracie a odbornosti, ktorá sa na úrovni obecnej samosprávy najvýraznejšie prejavuje v osobe starostu obce. (Palúš-Hencovská, 2013, s. 32) Potreba, aby štát prostredníctvom zákonodarcu reagoval na aktuálne otázky súvisiace s kreovaním starostu obce má však širší, tak povediac všeobecnejší, záber, pretože sa dotýka zákonného určenia predpokladov, ktoré by mali kandidáti uchádzajúci sa o funkciu starostu spĺňať. Súčasná legislatíva viaže kandidatúru na funkciu starostu obce na dve podmienky – trvalý pobyt v obci a vek najmenej 25 rokov.

Sprísnenie podmienok kandidatúry na post starostu sa v laickej verejnosti, ale aj v odborných kruhoch najčastejšie spája s kritériom dosiahnutia určitého stupňa vzdelania (spravidla stredoškolského) o to viac, že zákonodarca túto požiadavku výslovne zakotvuje pri určovaní podmienok pre výkon niektorých funkcií v rámci štátnej služby, resp. pre získanie pracovných miest vo verejnom záujme (napr. zák.č.73/1998 Z.z. o štátnej službe Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky.....). Pri zdôvodňovaní požiadavky vzdelania sa argumentuje hlavne tým, že starosta obce je vážnym a nezastupiteľným predstaviteľom verejnej moci v miestnych podmienkach, pričom rozsah a náročnosť jeho oprávnení i povinností – osobitne z hľadiska zabezpečenia úloh v rámci preneseného výkonu štátnej správy – si nepochybne vyžaduje okrem osobnostných predpokladov aj primeranú odbornú prípravu a zdatnosť. V súlade s týmto konštatovaním sa poukazuje – a celkom logicky – aj na fakt, že schopnosti verejného funkcionára by 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? (Palúš-Jesenko-Krunková, 2010, s.128 a nasl., Seman, 2012, s.119)

Je nutné si uvedomiť, že vzdelanie predstavuje jeden z nezastupiteľných faktorov podmieňujúcich profesionalitu a tým aj efektívnosť verejnej správy. Toto konštatovanie sa v plnom rozsahu vzťahuje aj na oblasť obecnej samosprávy, zvlášť ak jej pôsobenie budeme ponímať (a inak sa ani nedá) ako službu obyvateľovi verejnosti. (Palúš-Hencovská, 2013, s.39)

V súvislosti s všeobecne proklamovanou požiadavkou vzdelania si možno položiť dve otázky. Prvá, či je zakotvenie takejto požiadavky v súčasnej dobe ústavnoprávne



možné. Autori sa tejto otázke venovali na inom mieste (Palúš-Hencovská,2013), preto v tomto príspevku len uvedieme konštatovanie, že Ústava SR nevytvára bariéru pre zákonné zakotvenie požiadavky vzdelania ako jedného z kritérií pre uchádzanie sa o funkciu starostu obce, uvedené konštatovanie však komplikuje Medzinárodný pakt o občianskych právach prijatý VZ OSN v roku 1966.

Druhá otázka, znie či samotné vzdelanie garantuje požadovanú odbornosť pri výkone funkcie starostu obce. Odpoveď na druhú otázku je vecou diskusie, vo všeobecnosti – s prihliadnutím na slovenské podmienky – však prevláda názor, že vzdelanie je odôvodneným predpokladom odbornosti. Na druhej strane sa nedá vylúčiť vznik reálne možnej situácie, keď explicitné určenie podmienky určitého stupňa vzdelania môže spôsobiť problémy pri obsadzovaní funkcie starostu v malých obciach, kde sa môže stať, že sa nenájde kandidát spĺňajúci toto kritérium a zároveň majúci záujem o funkciu starostu (pripomíname, že na Slovensku je takmer 400 obcí, v ktorých žije menej ako dvesto obyvateľov).

## 2 VÝSLEDKY VÝSKUMU

Odbornosť v obecnej samospráve sa nielen v laickej verejnosti najčastejšie spája s požiadavkou dosiahnutia určitého (najvyššieho) stupňa vzdelania starostu obce, pričom nástojčivosť tejto požiadavky rezonuje najmä v malých obciach, kde starosta nemá možnosť zamestnať odborníkov. Požiadavku odbornosti sme v našom príspevku rozšírili aj na odbornosť poslancov. V oboch prípadoch vnímame však odbornosť širšie, t. j. nielen ako požiadavku dosiahnutia určitého stupňa vzdelania, ale ako odbornú pripravenosť získanú resp. permanentne získavanú aj ďalším vzdelávaním. Našu predstavu o odbornosti v obecnej samospráve sme konfrontovali s názorom starostov predovšetkým menších obcí. Za tým účelom sme realizovali výskum metódou štandardizovaného rozhovoru a metódou písomného dotazníka, ktorý pozostával z 33 uzavretých a otvorených otázok Oslovili sme 100 starostov obcí, z ktorých s rozhovorom súhlasilo alebo vyplnilo písomný dotazník 63 respondentov. Z uvedeného počtu sa do výskumu zapojilo 32 starostov obcí, ktoré majú menej ako 500 obyvateľov, 16 starostov obcí, ktoré majú od 500-1000 obyvateľov a 15 starostov obcí, ktoré majú viac ako 1000 obyvateľov (počet obyvateľov je ku dňu 31.12.2012 ); nie všetci oslovení starostovia obcí vykonávajú funkciu v plnom rozsahu: 74,60% starostov pracuje na plný pracovný úväzok a 25,40% na čiastočný pracovný úväzok, hoci, podľa ich vyjadrení, sa to v rozsahu ich povinností neodráža.

Prvým okruhom problémov bola odbornosť starostu obce, v rámci ktorej sme skúmali dosiahnutý stupeň vzdelania pri nástupe do funkcie, ďalšie vzdelávanie a predstavu starostov obcí o potrebe a forme ďalšieho vzdelávania.

Zo skúmanej vzorky sme zistili, že 34,92% starostov obcí má vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa, 7,94% má vysokoškolské vzdelanie I. stupňa, 55,55% stredoškolské vzdelanie a iba jeden starosta obce má základné vzdelanie, čo tvorí 1,59% . Predpokladali sme, že percento starostov obcí so základným vzdelaním bude vyššie, domnievame sa preto, že v súčasnosti nie je taký naliehavý problém dosiahnutého

stupňa vzdelania u starostov obcí ako sa to niekedy medializuje. Zaujímalo nás, aký je názor starostov na podmienenie kandidatúry na poslanca dosiahnutým stupňom vzdelania : na našu otázku odpovedalo 60 respondentov a z nich 86,67 % odpovedalo, že považujú za vhodné podmieniť kandidatúru dosiahnutím aspoň stredoškolského vzdelania, 6,67 % aspoň I. stupňom vysokoškolského vzdelania a 5,00% aspoň základného vzdelania. Len jeden respondent (1,66%) nepovažuje stanovenie takej podmienky za nevyhnutné.

Položili sme respondentom otázku, či sa na funkciu starostu pripravovali pred nástupom do funkcie (uviedli sme šesť alternatív odpovedí a niektorí respondenti uviedli viacero odpovedí). Z odpovedí na túto otázku sme zistili, že 28 starostov obcí získalo skúseností v predchádzajúcom období ako poslanci obecného zastupiteľstva a 15 starostovia získali skúsenosti z predchádzajúceho pôsobenia vo funkcii starostu a toto pôsobenie považovali za dostatočnú prípravu na funkciu (len 18 starostov obcí, čo tvorí 28,57 % bolo zvolených do tejto či obdobnej funkcie prvýkrát). Deväti respondenti uviedli, že získali špecifické vzdelanie, ktoré ich na výkon tejto funkcie pripravilo (uvádzali strednú sociálno-právnu školu, Fakultu verejnej správy UPJŠ v Košiciach, študijný program v odbore verejná správa a regionálny rozvoj), ôsmi respondenti uviedli, že na výkon funkcie sa pripravovali štúdiom právnych predpisov a odborných publikácií, a dvaja absolvovali vzdelávací kurz. Len dvaja respondenti uviedli, že nezaoberali otázkou o pripravenosti na výkon funkcie, s tým, že vzdelávať sa budú až po prípadnom zvolení a nástupe do funkcie.

Pred skúmaním, či a do akej miery je nevyhnutné systematicky vzdelávať starostov obcí sme sa usilovali zistiť, aký časový priestor má k dispozícii a na základe toho, aké formy zvoliť, aby vzdelávanie bolo čo najefektívnejšie. Položili sme respondentom otázku, koľko hodín v priemere týždenne venuje ako starosta obce plneniu svojich povinností. Najnižší počet uviedli respondenti 8 hodín týždenne, najvyšší počet hodín 75; priemer tvorí: 45,52 hodín (so štandardnou odchýlkou 14,5 hodiny). Tridsať percent respondentov uviedlo, že výkonu práce starostu venujú týždenne maximálne 40 hodín týždenne. Do tohto počtu hodín však nerátajú mimoriadne situácie, problémy občanov, ktoré sa vyskytujú sporadicky, kvázi službu na telefóne a pod. V otvorenej otázke sa vyjadrili traja respondenti k situovaniu pracovných povinností v týždni: tam, kde je viacero chatárov resp. chalupárov musí starosta riešiť problémy najmä cez dni pracovného pokoja. V otvorených otázkach viacerí respondenti uviedli, že enormne narastá zaťaženosť starostov rôznymi administratívnymi úlohami (štatistické prehľady, výkazy, dotazníky, podkladové materiály, príprava programového rozpočtu na viac rokov; viacerí zaevidovali tiež zneužívanie resp. nadužívanie zákona o slobodnom prístupe k informáciám).

Už sme uviedli, že aj keď starosta obce pracuje len na čiastočný úväzok, v počte povinností sa to výrazne so starostom porovnateľnej obce nerozlišuje. Zistili sme však, že typ úväzku má štatisticky významný vplyv na počet hodín, ktoré respondenti v priemere musia týždenne venovať plneniu povinností starostu obce: respondenti, ktorí vykonávajú funkciu starostu obce na plný úväzok, uvádzajú v priemere 49,7

hodín ( so štandardnou odchýlkou 13,04 hodiny) a respondenti, ktorí vykonávajú funkciu starostu na čiastočný úväzok, uvádzajú v priemere 34,00 hodín (so štandardnou odchýlkou 13,02 hodiny) týždenne. Štatistický významný je tiež rozdiel v počte hodín venovaných plneniu povinnosti starostu v závislosti od veľkosti obce: v obciach do 500 obyvateľov v priemere 40,03 hodín, v obciach od 500 do 1000 obyvateľov uvádzali 52,87 hodín a v obciach nad 1000 obyvateľov 50,54 hodín.

Pre hľadanie vhodnej formy permanentného zvyšovania odbornosti starostov menších obcí sme zisťovali tiež, s koľkými právnymi predpismi sa starosta musí oboznámiť pri výkone svojej funkcie: 31, 75% respondentov uviedlo že je to viac ako 60 právnych predpisov, 25,40 % uviedlo že je to v rozpätí 20-39 právnych predpisov 11, 11% uviedlo, že je to v rozpätí 40-60 právnych predpisov a 3,17 respondentov uviedlo, že je to v rozpätí od 10-19 právnych predpisov (ostatní nevedeli uviesť).

Z uvedeného nám vyplynulo, že pri časovej náročnosti výkonu funkcie starostu obce a množstve predpisov (naviac často sa meniacich) je nevyhnutné hľadať časovo nenáročné, špecifikované a systematické zvyšovanie odbornosti starostov obcí. Z uzavretých aj otvorených otázok sme zisťovali predstavu starostov menších obcí o spôsoboch resp. formách zvyšovania odbornosti . Z odpovedí na položené otázky nám vyplynulo, že najviac by starostovia obcí potrebovali pomôcť pri výkone prenesených kompetencií zo štátu na obec ( áno – odpovedalo 61,29%, skôr áno-37,10% respondentov, čo je spolu 98,39%). Na otázku ako si prísun dôkladnej informovanosti predstavujú respondenti uviedli:

a) organizovanie školení alebo vzdelávacích kurzov, najmä osobitne pre jednotlivé regióny (rozumej niekoľko susediacich okresov), so zreteľom na špecifiká regiónu, pričom špecifikácia problémov by mala byť vytipovaná v takom časovom predstihu, aby sa mohli na školenie starostovia pripraviť. Školení by sa mali zúčastniť pracovníci ministerstiev a iných ústredných štátnych orgánov, aby na pripravené otázky starostov obcí vedeli fundovane odpovedať, usmerniť pri aplikácií právnych noriem a pod.

V otvorených otázkach dodali, že ak obce vykonávajú úlohy štátu a štát im nezabezpečil profesionála, ktorý by tieto kompetencie v obci vykonával, mal by štát organizovať a najmä finančne zabezpečiť školenia pre starostov menších obcí. Potrebu školenia resp. vzdelávania zvyrazňuje aj to, že zo skúmaného počtu obcí len dve majú právneho poradcu zamestnaného na plný pracovný úväzok , 10 obcí na čiastočný pracovný úväzok a zvyšok obcí vyhľadáva právnu pomoc len sporadicky, ak je to nevyhnutné (obvykle vtedy, ak spor rieši súd alebo iný štátny orgán). Najviac pociťujú starostovia obcí absenciu právnej pomoci pri formulovaní návrhov všeobecne záväzných nariadení (34 respondentov).

b) Za súčasť permanentného vzdelávania považujú starostovia dôkladné a pravidelné informovanie o povinnostiach, ktoré obciam vyplývajú z kompetencií, ktoré štát preniesol na orgány územnej samosprávy, pretože množstvo povinností obce je roztrúsených vo veľkom množstve právnych predpisov, ktoré sa naviac často menia. Takéto informovanie považuje za nevyhnutné až 61,29% respondentov

a skôr áno 37,10% , čiže 98,39%. Opýtali sme sa na podobu, ktorú by starostovia obcí uvítali: najviac, 37,29% uviedlo, že ich práci by pomohol elektronicky vypracovaný zoznam úloh (aktualizovaný napr. štvrťročne s popisom ako úlohu realizovať); 18,65% uviedlo písomne vypracovaný zoznam úloh (aktualizovaný štvrťročne) s podrobným popisom ako úlohu realizovať, zasielaný všetkým obciam a financovaný štátom (ako príklad uvádzali publikáciu “Kompetencie a úlohy územnej samosprávy, ktorú niekoľko rokov bola vydávaná v spolupráci so združením miest a obcí štyrikrát do roka); rovnaké percento (18,65) respondentov uviedlo , že za dôkladnú informáciu by považovali raz štvrťročne zorganizované stretnutie s pracovníkmi ústredných štátnych orgánov, s vopred známou témou, na ktorú by sa mohli pripraviť; 15,25 % respondentov uviedlo, že by postačovalo upozornenie na zmenu právnej úpravy a povinnosť, resp. zánik povinnosti, ktorá zo zmeny právnej úpravy vyplýva; 10,16% uvádza kombináciu stretnutí s pracovníkmi a zoznam úloh vyhotovený písomne alebo elektronicky.

Na otázku, či považujú za potrebné, aby sa školenia a vzdelávanie organizovali aj vo veciach samosprávnej činnosti odpovedali respondenti pozitívne. Aj samosprávna pôsobnosť obcí je rozsiahla a mnohokrát právne náročná, preto považujú za rovnako dôležité vzdelávanie v tejto oblasti. Aj tá by mala byť organizovaná podľa regiónov, čo by malo prínos pre starostov finančný aj časový. Nie sú zanedbateľné ani finančné možnosti starostov: 15,87 % starostov uviedlo, že aj keď školenia by boli pre nich veľmi zaujímavé a sú im potrebné, nemôžu sa ich zúčastniť z finančných dôvodov. Očakávajú však , že pri vzdelávaní v samosprávnej činnosti by sa viac mal angažovať Združenie miest a obcí Slovenska (pri skúmaní, či považujú starostovia angažovanosť ZMOSu za dostatočnú pri organizovaní školení a vzdelávacích kurzov vyjadrilo spokojnosť (áno, skôr áno) 52,38% opýtaných, a pri vydávaní odbornej literatúry len 42,86% .

- c) Zaujímala nás aj elektronická komunikácia starostov skúmaných obcí: až 70, 97% starostov uviedlo, že komunikuje elektronicky osobne a získané informácie vo svojej práci často využíva; 6,45% uviedlo, že nekomunikuje elektronicky osobne, ale informácie triedi poverená pracovníčka a dôležité informácie im sprostredkuje. Zaujalo nás však vyjadrenie 14 respondentov, ktorí sa uviedli, že mnohokrát sú im zasielané zo strany štátu informácie, ktoré sú vysoko nad rámec ich potrieb a zbytočne ich zaťažujú ( v otvorených otázkach uviedli ako príklad návrhy novelizácie právnych predpisov na pripomienkovanie).

Druhý okruh otázok sme zamerali na odbornú pripravenosť poslancov obecného zastupiteľstva a predstavu starostov o ďalšom vzdelávaní poslancov obecného zastupiteľstva obce, keďže sa zastupiteľstvo významne podieľa na výkone samosprávnej činnosti obce aj na výkone štátom delegovaných právomocí, ale verejnú kontrolu najmä činnosť starostu.

V skúmanej vzorke obcí je priemerný počet poslancov obecného zastupiteľstva 6,4 , minimálny počet traja a maximálny počet trinásť ( 49% obcí skúmanej vzorky má 5 poslancov). Celkový počet poslancov je 401, z toho prvýkrát zvolených je 41,4%;

viac ako na tri funkčné obdobia bolo zvolených 77,78 poslancov a čím väčšie zastupiteľstvo tým menej prvozvolených.

Z uvedeného počtu poslancov obecného zastupiteľstva má 24,25% vysokoškolské vzdelanie, 70% stredoškolské vzdelanie a 5,75% základné vzdelanie. Význam odbornosti jednotlivých poslancov je, podľa nášho názoru, nepriamo úmerný počtu poslancov obecného zastupiteľstva, preto je otázka vzdelávania poslancov obce dôležitá najmä v menších obciach.

Na otázku, či starostovia považujú za dôležité pre činnosť obecnej samosprávy vzdelávanie poslancov obecného zastupiteľstva odpovedalo 59,01% poslancov, že pre poslancov by sa mali organizovať školenia alebo vzdelávacie kurzy o právnych predpisoch upravujúcich fungovanie obecnej samosprávy, 26,3% starostov odpovedalo, že poslanci by si mali zvyšovať svoju odbornosť samoštúdiom aspoň základných právnych predpisov a 8,20% starostov odpovedalo, že by postačovalo pre fungovanie samosprávy, ak by si preštudovali materiály predkladané na rokovanie. Štyria respondenti – starostovia obcí ( čo tvorí 6,56% ) uviedli, že dôležité sú všetky formy uvedené ako alternatívne odpovede.

V otvorených otázkach poukázali starostovia na pasivitu a nezáujem niektorých poslancov obecného zastupiteľstva o činnosť samosprávnych orgánov obce, o dianie v obci všeobecne. Mnohí z nich majú veľmi málo vedomostí o právach poslanca a o právnych normách na základe ktorých rozhodujú, čo sa negatívne prejavuje na rokovaniach zastupiteľstva aj na rozhodovaní. V otvorených otázkach odzneli návrhy, že pokiaľ by boli školenia organizované po regiónoch veria, že by sa aspoň časť poslancov takéhoto podujatia zúčastnila a obec by to vedela prípadne aj finančne podporiť.

### 3 ZÁVER

1. Otázka, či podmieniť kandidatúru na starostu obce dosiahnutím aspoň stredoškolského vzdelania sa zdá, vzhľadom na výsledky nášho výskumu, menej naliehavá ako sme očakávali. V budúcnosti však jej naliehavosť môže rásť v súvislosti s demografickým vývojom najmä na východe Slovenska a v malých obciach. Nedostatok pracovných príležitostí má za následok, že mladí a vzdelaní ľudia odchádzajú do miest alebo do zahraničia za prácou a v obci zostávajú starší obyvatelia alebo tí, ktorí sú ťažšie uplatniteľní na trhu práce pre nízky stupeň vzdelanosti, nemajú záujem cestovať za prácou a skupina neprispôsobivých občanov (najmä z radov Rómov), ktorí nemajú záujem ani o vzdelanie, ani o prácu. Požiadavka dosiahnutia aspoň stredoškolského vzdelania pre kandidatúru na starostu obce je výrazne podporovaná oslovenými starostami.
2. Starostovia preferujú v záujme zvyšovania odbornosti:
  - a) pravidelný prísun informácií s návrhom riešenia vo veciach prenesených kompetencií a školenia podľa regiónov (regiónom by sa malo rozumieť niekoľko susediacich okresov) organizované štátom za účasti kompetentných pracovníkov

ústredných orgánov štátnej správy a na náklady štátu; témy by mali organizátori vytipovať na základe požiadaviek starostov obcí a témy by mali účastníci poznať v značnom časovom predstihu.

- b) vzdelávanie vo veciach samosprávnej pôsobnosti by mali byť tiež organizované podľa regiónov, aby sa riešili problémy, ktoré sú zástupcom obcí podobné, za významnej účasti Združenia miest a obcí Slovenska;
  - c) vzdelávacie kurzy alebo školenia organizovať aj pre poslancov obecného zastupiteľstva, pretože práve zastupiteľstvá obcí rozhodujú o najdôležitejších veciach obecných samospráv;
3. Znalosť právnych predpisov, spôsobilosť ich aplikovať je veľmi dôležitým predpokladom pre výkon funkcie starostu obce v prospech verejnosti. Starosta obce pri výkone svojej funkcie môže však podľahnúť pokušeniu, aby vo svojom osobnom záujme alebo v záujme iných porušil zákon za účelom získania finančných prostriedkov či iných výhod. Určitým indikátorom náchylnosti na neúctu k právnym predpisom je predchádzajúce odsúdenie predovšetkým za úmyselný trestný čin (počet obvinených aj odsúdených starostov za trestné činy napr. sprenevery, podvodu, zneužívania právomoci verejného činiteľa a pod.) sú toho dôkazom.

Možno, že dôležitejšou požiadavkou ako dosiahnutý stupeň vzdelania, je preukazovanie občianskej bezúhonnosti kandidátov na pozíciu starostu. Na našu otázku, či treba podmieniť právo kandidovať na starostu preukázaním občianskej bezúhonnosti odpovedalo 87,30% respondentov súhlasne a 39,68% z nich by žiadalo odpis z registra trestov a nulitnú toleranciu na trestné činy proti majetku, hospodárske trestné činy, korupciu a zneužívanie právomoci verejného činiteľa.

## LITERATÚRA

- [1] PALÚŠ, I. - HENCOVSKÁ, M.: Starosta obce ako orgán verejnej moci, IN: Viazanosť verejnej správy právom, Zborník vedeckých prác, UPJŠ v Košiciach, FVS, Košice, 2013, ISBN 978-80-89496-10-5
- [2] PALÚŠ, I - JESENKO, M. - KRUNKOVÁ, A.: Obec ako základ územnej samosprávy, UPJŠ Košice, 2010, ISBN 978-80-8129-003-9
- [3] SEMAN, T.: Vyššie sekundárne vzdelanie ako minimálny stupeň vzdelania starostu (primátora) de lege ferenda v súvislosti s Ústavou Slovenskej republiky, IN Územná samospráva ako forma verejnej moci, recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie, UPJŠ v Košiciach, FVS, Košice, 2012, ISBN 978-80-8129-016-9

prof. JUDr. Igor PALÚŠ, CSc., doc. JUDr. Mária HENCOVSKÁ, CSc.  
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy  
igor.palus@upjs.sk, maria.hencovska@upjs.sk

## MANDÁT POSLANCOV OBECNÉHO ZASTUPITELSTVA

Lukáš OLEXA

### Abstract

*The article is analysed on the mandate of the deputies of the communal representation with a focus on the ways of his formation and expiration as well. We have also tried to analyze the regulation of local self-government legislation, identify problematic provisions, and suggest ways of its modification as well as to define its legal status.*

**Keywords:** *deputies of the communal representation, mandat, formation and expiration of mandate*

### 1 ÚVOD

So zastupiteľskou formou demokracie úzko súvisí problematika poslaneckého mandátu. Vzťah k poslaneckému mandátu je možné považovať za jeden z kľúčových momentov pri analýze stavu dodržiavania princípov demokracie a plurality ako aj úrovne právneho štátu.

### 2 POVAHA MANDÁTU POSLANCOV OBECNÉHO ZASTUPITELSTVA

So zastupiteľským princípom v demokratickom systéme je úzko spojená problematika poslaneckého mandátu. Pod latinským slovom „mandát“ rozumieme:

- a) úradný príkaz, výnos, splnomocnenie, alebo poverenie (historicko-právne hľadisko),
- b) funkciu alebo poverenie volených zástupcov ľudu, poslancov (politologické hľadisko),
- c) poručníctvo veľmoci nad nejakým územím (medzinárodnoprávne hľadisko)“ (Galanda, 1998, s.9).

Pre potreby tohto príspevku beriem do úvahy len politologický aspekt, teda aspekt, ktorý vníma mandát ako poverenie voleného zástupcu (poslanca) vykonávaním funkcie zastupovať občanov, a tým uplatňovať princíp nepriamej demokracie v reálnom živote.

V roku 1990 stráca účinnosť ústavný zákon v zmysle ktorého poslanci všetkých zastupiteľských orgánov v prípade, ak neposkytovali záruky rozvoja demokracie, mohli byť odvolaní politickou stranou, ktorej členmi boli. Spoločnosť opäť začína stavať na demokratických základoch, ktorými sú spoločenský a politický pluralizmus, právny štát, sloboda slova (Galanda, 1998, s.20).

Tak ako prebehla transformácia politického i spoločenského života a naberala demokratické atribúty, mení sa aj povaha mandátu. Imperatívny mandát sa mení na mandát slobodný – voľný. Voľný mandát umožňoval poslancom myslieť a hlasovať inak ako poslanecký klub, ktorého členmi boli. Poslanci prestali byť pri výkone mandátu, obzvlášť pri hlasovaní, viazaní právnym aktom, ktorý by im čokoľvek prikazoval, a to ani zo strany politickej strany, ktorej členom boli, ani zo strany voličov. Pokiaľ sa poslanec obecného zastupiteľstva riadi nejakými príkazmi, pokynmi, alebo dohodami, je to jeho slobodná vôľa. Aj vďaka tomu začínajú v tomto období vznikať štiepením poslancov z materinských strán nové poslanecké kluby, vznikajú nové nezávislé politické strany.

Po vzniku samostatnej Slovenskej republiky 1. januára 1993 sa povaha mandátu nezmenila, do dnešných dní zostal v užívaní slobodný mandát. Poslanci vystupujú ako zástupcovia občanov, svoj mandát vykonávajú osobne podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie sú viazaní príkazmi (Drgonec, 2012, s.1246).

Tým, že poslanec uplatňuje svoj mandát podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia je podčiarknutá voľnosť tohto mandátu. Mantinel tejto voľnosti predstavujú záujmy obce, a dodržiavanie Ústavy Slovenskej republiky, ako aj ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov. Poslanci obecného zastupiteľstva pracujú na princípe reprezentatívneho mandátu. Na tomto mieste je potrebné uviesť, že kým povahu mandátu poslanca Národnej rady Slovenskej republiky priamo upravuje Ústava Slovenskej republiky v čl. 73 ods. 2, v ktorom sa uvádza : „*poslanci sú zástupcami občanov. Mandát vykonávajú osobne podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie sú viazaní príkazmi*“, o reprezentatívnom mandáte poslancov obecného zastupiteľstva Ústava Slovenskej republiky nehovorí, dokonca povahu poslaneckého mandátu výslovné neupravuje ani zákon o obecnom zriadení.

Skutočnosť, že povaha mandátu poslanca obecného zastupiteľstva nie je ústavne upravená možno v istej miere akceptovať, nakoľko ide o jav bežný aj z hľadiska obsahu ústav iných demokratických štátov (Palúš, 2012, s. 13).

Zastávam však názor, že výslovné vymedzenie tohto inštitútu v zákone o obecnom zriadení je nevyhnutné, nakoľko povinnosti a oprávnenia poslancov obecného zastupiteľstva sú v zákone o obecnom zriadení formulované príliš všeobecne a rámcovo, čo v konečnom dôsledku nijako neprispieva k rozvíjaniu demokracie na miestnej úrovni.

Napriek skutočnosti, že zákon o obecnom zriadení otázku povahy poslaneckého mandátu priamo neupravuje, možno ju nepriamo vyvodit' z obsahu jeho dvoch ustanovení, konkrétne z ustanovenia § 25 ods. 2 a § 26 č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí).

Ustanovenie § 26 zákona o obecnom zriadení zakotvuje poslanecký sľub. V sľube sa poslanec zaväzuje k riadnemu plneniu jemu stanovených povinností, k ochraňovaniu záujmov obce, k dodržiavaniu Ústavy Slovenskej republiky, ústavných zákonov, zákonov, ako aj ostatných všeobecne záväzných predpisov, ktoré bude pri výkone svojej funkcie uplatňovať podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia. Ako vyplýva



z uvedeného ustanovenia, reprezentatívnosť mandátu poslanca obecného zastupiteľstva sa zreteľne prejavuje vo formulácii „riadne plniť svoje povinnosti“, ako aj „ochrana záujmov obce“, ktorá v konečnom dôsledku znamená taktiež ochranu záujmov jej obyvateľov.

Reprezentatívnosť mandátu poslancov obecného zastupiteľstva dotvára spomínaný § 25 ods. 2 zákona o obecnom zriadení tým, že nestanovuje ako jednu z možností zániku poslaneckého mandátu jeho odvolanie obyvateľmi obce. Na druhej strane však reprezentatívnosť mandátu do určitej miery narúša písmeno g) daného ustanovenia, v zmysle ktorého mandát poslanca zanikne, ak sa počas jedného roka nezúčastní ani raz na zasadnutiach obecného zastupiteľstva. Je úplne irelevantné či bola dôvodom neúčasti poslanca na zasadnutiach jeho choroba, neprítomnosť, ľahostajnosť či nezodpovednosť, ako aj to, či išlo o ustanovujúce, riadne, alebo mimoriadne zasadnutie. Rozhodujúcim pri tomto spôsobe zániku mandátu poslanca je len časový úsek, teda jeden rok, počas ktorého sa na zasadnutiach obecného zastupiteľstva poslanec nezúčastnil ani raz.

§ 25 ods. 2 zákona o obecnom zriadení pred novelizáciou znel: „*Mandát poslanca zanikne aj vtedy, keď sa bez vážneho dôvodu a bez ospravedlnenia nezúčastní trikrát po sebe zasadnutia obecného zastupiteľstva alebo keď počas jedného roka nie je spôsobilý zúčastňovať sa zasadnutí obecného zastupiteľstva*“. Vystáva otázka, pohybujúc sa v rovine povahy poslaneckého mandátu, prečo zákonodarcu pristúpil k úprave daného ustanovenia, nakoľko možno predpokladať, že jeho súčasné znenie bude len ťažko viesť k zlepšeniu „dochádzkovej disciplíny“ poslancov obecného zastupiteľstva, navyše zrušenie daného ustanovenia môže spôsobiť zásadné problémy v malých obciach. Mám za to, že dané ustanovenie má pôsobiť primárne na nezodpovedných poslancov. Jednoročná lehota, na ktorú je naviazaná strata poslaneckého mandátu je podľa môjho názoru príliš dlhá. Ak tento problém analyzujeme z hľadiska ustanovenia § 12 ods. 1 v zmysle ktorého sa: „*obecné zastupiteľstvo schádza podľa potreby, najmenej však raz za tri mesiace*“, ide v podstate o neúčast' na štyroch riadnych zasadnutiach. Poslancovi, ktorý nechce prísť o svoj poslanecký mandát v podstate stačí, aby sa v priebehu roka zúčastnil na jednom zasadnutí, čím sa v konečnom dôsledku vyhne strate mandátu a nerušene môže pokračovať v riadnom (ne)plnení si svojich povinností.

Potrebné je však dodať, že z hľadiska dôvodov, ktoré zákonodarcu viedli k zakotveniu takejto formy zániku mandátu, považujem tento spôsob zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva oproti predchádzajúcej úprave za právne realistickejšiu, nakoľko predchádzajúca úprava pripúšťala celý rad možností na jeho obchádzanie.

Reprezentatívnosť mandátu poslanca obecného zastupiteľstva je v istej miere podmienená ustanovením obsiahnutým v § 25 ods. 7 zákona o obecnom zriadení, na druhej strane samotné ustanovenie svojou vágnosťou nijako pozíciu reprezentatívneho mandátu poslanca obecného zastupiteľstva neohrozuje (Palúš, 2000, s. 152).

Ako vyplýva z daného ustanovenia, je povinnosťou poslanca informovať voličov o svojej činnosti ako aj o činnosti obecného zastupiteľstva v prípade ak bol o to požiadaný.

Dané ustanovenie je značne nepresné a jeho výklad ponúka niekoľko legislatívne nezodpovedaných otázok. Z obsahu ustanovenia je zrejmé, že poslanec obecného zastupiteľstva musí informácie o činnosti poskytnúť na požiadanie voličov, absentuje však stanovenie počtu týchto voličov. Ponúka sa otázka, či tak poslanec musí urobiť ako ho o to požiadala iba jeden volič. Opierajúc sa o doslovné znenie predmetného ustanovenia mám za to, že nemusí. Nejasná zostáva taktiež forma akou by voliči mali prejavíť svoju žiadosť. Mali by tak urobiť písomne, alebo ústne, a rovnako nejasná zostáva aj forma akou by mal poslanec odpovedať. Ak by to malo byť ústne, čo v prípade, ak by ho o poskytnutie informácií požiadala väčšia skupina voličov? Mal by tak urobiť na verejne prístupnom mieste, alebo na pôde zastupiteľstva obce? Otázkou zostáva taktiež lehota, v ktorej je poslanec obecného zastupiteľstva povinný informácie poskytnúť ako aj dôsledok, prípadne sankcia za nesplnenie svojej povinnosti. Z ustanovenia taktiež nevyplýva postup a možnosti konania pre voličov, pokiaľ budú s informáciou poslanca nespokojný, respektíve nebudú spokojný s činnosťou zastupiteľstva.

Je otázne, či má vôbec toto ustanovenie zmysel, pretože svojou vágnosťou signalizuje polovičatosť medzi niečím čo bolo a tým čo je. Hmlisté a nepresné ustanovenia určite nepomáhajú rozvíjaniu demokratických prvkov na ktorých územná samospráva stojí (Palúš 2000, s. 152).

Ako možné východisko z tejto vágnej úpravy sa javí možnosť konkretizácie tohto ustanovenia prostredníctvom vnútorných organizačných predpisov obce. Máme však za to, že to nie je skutočným riešením, ani z pohľadu zákonodarcu nakoľko zákon pri konkretizácii tohto ustanovenia neodkazuje ani na štatút obce ani na rokovací poriadok. Na základe uvedených skutočností je možné jednoznačne konštatovať, že mandát poslanca obecného zastupiteľstva má reprezentatívnu povahu, alebo inak povedané, poslanec nie je pri výkone svojej funkcie viazaný žiadnymi príkazmi, či už od svojich voličov, alebo politických strán a iných subjektov, ktoré ho navrhli.

Reprezentatívny mandát však býva niekedy považovaný za mandát, ktorý je vo svojom dôsledku bez zodpovednosti. V našom politickom systéme je však možné politickú zodpovednosť realizovať záujmom konkrétneho poslanca získať dôveru voličov pre seba, alebo pre politickú stranu pre ktorú kandidoval aj v nasledujúcich voľbách. Nakoľko politické strany rozhodujú o poradí kandidátov na kandidátnych listinách, veľká časť poslancov s prihliadnutím na budúce voľby koriguje svoju vôľu v súlade s vôľou politickej strany. Bez zodpovednosti a úplne voľný je ten, kto už nemá záujem kandidovať a necíti sa byť nijako viazaný na subjekt, z ktorého kandidátnej listiny vzišiel. Obdobné postavenia majú nezávislí kandidáti. Politická viazanosť sa najväčšmi prejavuje vo veľkých mestách so silnou organizačnou základňou politických strán. V malých obciach je situácia odlišná. Väčšina strán v nich nemá svoje miestne organizácie a prevažnú časť politickej reprezentácie tu tvoria nezávislí kandidáti (Koudelka, 2007, s. 172).

### 3 VZNIK MANDÁTU POSLANCOV OBECNÉHO ZASTUPITELSTVA

Mandát poslanca obecného zastupiteľstva vzniká jeho zvolením v demokratických voľbách, ku zvoleniu dôjde ukončením hlasovania. Aby však mohol byť kandidát za poslanca obecného zastupiteľstva zvolený, musí splniť náležitosti stanovené zákonom o voľbách do orgánov samosprávy, teda musí byť oprávneným voličom v danom obvode a ku dňu volieb mať trvalý pobyt. V zmysle zákona je oprávneným voličom obyvateľ obce, ktorý je štátnym občanom Slovenskej republiky, alebo cudzím štátnym príslušníkom s oprávnením k trvalému pobytu, dosiahol 18 rokov veku a u ktorého nenastali prekážky vo výkone volebného práva.

Mandát poslanca obecného zastupiteľstva je taktiež možné nadobudnúť nastúpením z pozície náhradníka v priebehu volebného obdobia na uvoľnené miesto podľa § 51 zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí. Náhradníkom sa stáva kandidát, ktorý získal najväčší počet hlasov vo volebnom obvode, v ktorom sa uprázdnil mandát, ale nebol zvolený za poslanca obecného zastupiteľstva. Pri rovnosti hlasov, v prípade kandidátov tej istej politickej strany sa náhradníkom stáva ten kandidát, ktorý je lepšie umiestnený na kandidátnej listine strany. V prípade kandidátov rôznych politických strán sa náhradník určí žrebom.

Pokiaľ kandidát splnil podmienky voliteľnosti a je zvolený za poslanca, alebo nastúpil ako náhradník, musí taktiež splniť podmienky, ktoré stanovujú nezlučiteľnosť funkcií. Teda, ak má v samospráve obce platiť všeobecný princíp parlamentnej demokracie, teda oddelenie moci výkonnej od moci zákonodarnej so zabezpečením účinnej verejnej kontroly, je nevyhnutné na základe praktických niekoľkoročných skúseností s fungovaním samosprávy po novembri 1989 presne definovať konflikt záujmov volených funkcionárov obce (Tomanová, 2001, s.7).

Poslanec obecného zastupiteľstva musí spĺňať zákonom stanovené podmienky, aby získaný mandát mohol uplatňovať počas celého funkčného obdobia.

Nezlučiteľnosť funkcie poslanca obecného zastupiteľstva je upravená v § 11 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, ktorý obsahuje taxatívny výpočet funkcií, ktoré v čase pôsobenia v obecnom zastupiteľstve nesmie vykonávať ten, kto je jeho poslancom. Podľa tohto ustanovenia je funkcia poslanca obecného zastupiteľstva nezlučiteľná s funkciou starostu obce, zamestnanca obce, v ktorej bol zvolený, štatutárneho orgánu rozpočtovej alebo príspevkovej organizácie zriadenej obcou, v ktorej bol zvolený ale aj s funkciou podľa osobitného zákona.

Zákaz sa vzťahuje na dané volebné obdobie, čím sa nevylučuje, že poslanec obecného zastupiteľstva zastával niektorú z uvedených funkcií. Zákaz taktiež nevylučuje, že v budúcnosti, po zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva bude poslanec vykonávať funkciu, s ktorou je poslanceký mandát nezlučiteľný. Nezlučiteľnosť funkcie poslanca s taxatívne určenými funkciami slúži, ako už bolo spomenuté na zabezpečenie delby moci a na zabránenie personálneho prepojenia. Nad rámec nezlučiteľnosti funkcií určených zákonom o obecnom zriadení je v osobitných právnych predpisoch upravený výkon povolání, ktoré sami o sebe vylučujú možnosť kandidovať na funkciu poslanca obecného zastupiteľstva. Ako príklad môžeme uviesť

funkciu verejného ochrancu práv, príslušníka policajného zboru, ozbrojeného zboru, prokurátora sudcu a pod.

Ako už bolo v úvode spomenuté mandát poslanca obecného zastupiteľstva vzniká jeho zvolením v demokratických voľbách avšak práva a povinnosti poslanca zastupiteľstva nadobúda až zložením sľubu na zasadnutí obecného zastupiteľstva, ktorého sa zúčastňuje prvý krát. Zaujímavá je skutočnosť, že zloženie sľubu musí poslanec urobiť na prvom zasadnutí zastupiteľstva, no nemusí ísť hneď o prvé zasadnutie po tom, čo mu mandát vznikol. Aby sa poslanec obecného zastupiteľstva mohol ujať svojej funkcie, musí splniť zákonom stanovenú povinnosť, zložiť sľub. V zmysle § 25 ods. 1 zákona o obecnom zriadení skladá poslanec sľub na prvom zasadnutí na ktorom sa zúčastní. Z uvedeného je možné dedukovať, že nemusí ísť o prvé zasadnutie obecného zastupiteľstva, teda ustanovujúce zasadnutie, ale o zasadnutie, na ktorom sa zúčastňuje prvý krát. Zákon o obecnom zriadení tak nestanovuje lehotu, kedy si poslanec túto svoju povinnosť musí splniť. Zákon o obecnom zriadení v § 25 ods. 2 písm. g) však ako jednu z možností zániku poslanskeho mandátu stanovuje situáciu, ak sa poslanec obecného zastupiteľstva v priebehu roka nezúčastní ani raz na zasadnutiach obecného zastupiteľstva. Mám za to, že táto situácia si vyžaduje precíznejšiu legislatívnu úpravu v zákone, nakoľko tento stav môže v konečnom dôsledku viesť k znefunkčneniu činnosti obecného zastupiteľstva. Obecné zastupiteľstvo zasadá podľa potreby, najmenej však raz za tri mesiace. To znamená, že v priebehu roka sa musia uskutočniť minimálne 4 zasadnutia obecného zastupiteľstva. V zmysle § 12 ods. 7 je spôsobilé rokovať a uznáša sa ak prítomná nadpolovičná väčšina všetkých členov. Pokiaľ sa teda nadpolovičná väčšina poslancov neujme svojej funkcie predpísaným spôsobom, a to môže trvať aj celý rok, je činnosť obecného zastupiteľstva ochromená a negatívne dôsledky tohto stavu pocítia najmä obyvatelia obce. Ved' nie sú to práve obyvatelia obce, vďaka ktorým poslanci získali mandát? Nezložením sľubu de facto poslanec nenadobúda žiadne oprávnenia ani povinnosti. Zákonom stanovená lehota v rámci ktorej by mal poslanec povinnosť zložiť sľub by situáciu určite nevyriešila a z hľadiska aplikačnej praxe by skôr spôsobila nemalé problémy. Preto je potrebné zamyslieť sa nad možnou úpravou tohto ustanovenia. Do úvahy prichádza riešenie spočívajúce v rozpustení obecného zastupiteľstva v prípade ak by nebolo spôsobilé uznášať sa dlhšie, ako by dovoľoval zákon, nakoľko poslanec, ktorý nezloží sľub je potenciálnou hrozbou, že k takejto situácii dôjde. Je však otázne, či je to skutočným riešením, pretože v praxi by mohlo dochádzať k situáciám, že z dôvodu lajdáctva aj len jedného poslanca môže dôjsť k rozpusteniu celého zastupiteľstva.

Vo svojom sľube sa poslanec zaväzuje k riadnemu plneniu svojich povinností, k tomu, že bude ochraňovať záujmy obce a dodržiavať Ústavu Slovenskej republiky ako aj ďalšie všeobecne záväzné právne predpisy. Ak sa zamyslíme nad prvým atribútom jeho sľubu, teda záväzkom, že svoje povinnosti bude plniť riadne, musíme si položiť otázku aké všetky povinnosti má zákonodarca na mysli. Demonštratívny výpočet základných povinností ponúka § 25 ods. 1, no na druhej strane z neho vyplýva, že by mal dodržiavať aj iné povinnosti. Ide o povinnosti ktoré pre neho vyplývajú aj z iných predpisov ako štatútu obce, rokovacieho poriadku, a zásad odmeňovania poslancov?

Máme za to, že áno. Otázne je v tomto prípade, čo všetko je záujmom obce? Je záujmom to čo považuje väčšina, alebo to čo určia orgány obce?

Poslanec musí pri obhajovaní záujmov obce vychádzať primárne z obsahového zamerania ustanovení § 4 ods.1 a 3, ako aj § 11 ods. 4 zákona o obecnom zriadení, no nesmie zabúdať ani na ostatné ustanovenia zákona o obecnom zriadení, ktoré vymedzujú jeho právny status.

V súvislosti s naznačeným, je potrebné uvažovať nad zedefinovaním pojmu „záujem obce“, aby voliči mali jasno čo si pod ním majú predstavovať. Či ide o všetku činnosť poslanca obecného zastupiteľstva, ktorú v priebehu svojej funkcie vykonáva, alebo či je možné tento pojem zúžiť napríklad len na niektoré právomoci.

Je potrebné ešte dodať, že ak by išlo o poslanca mestského zastupiteľstva, ten je v zmysle zákona o ochrane verejného záujmu (zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení neskorších predpisov) verejným funkcionárom, a teda je povinný pri výkone svojej funkcie presadzovať a chrániť verejný záujem. Pri výkone svojej funkcie verejný funkcionár nesmie uprednostniť osobný záujem pred verejným záujmom. Verejný funkcionár, ktorý sa zúčastňuje na rokovaní orgánu o veci, na ktorej má osobný záujem, je povinný oznámiť svoj osobný záujem o vec predtým, ako na rokovaní vystúpi.

#### **4 ZÁNİK MANDÁTU POSLANCOV OBECNÉHO ZASTUPITEĽSTVA**

Problematika vzniku a zániku mandátu, ako aj úprava komunálnych volieb ako celku v sebe snúbi princípy volebného práva a princípy spojené s právom na samosprávu. Akákoľvek zákonná úprava v tejto oblasti musí tieto princípy dané ústavným poriadkom rešpektovať a pohybovať sa striktne v rámci, ktorý tieto princípy vymedzuje. Konkrétne to znamená, že úlohou zákonodárcu je legálne upraviť okolnosti vzniku a zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva tak, aby bola daná legitimita mandátu, teda aby bol zachovaný princíp časovo obmedzenej vlády, aby obsah subjektívneho volebného práva bol založený na tradičných princípoch ako je všeobecnosť, rovnosť, priamosť, tajnosť hlasovania a zachované právo obce na samosprávu. Legislatíva musí upravovať nielen štandardný beh vecí, teda prirodzenú obmenu zastupiteľstva po riadnych voľbách, ale zároveň tiež musí predvídať všetky možné situácie a voliť takú úpravu, ktorá sa úspešne vyhne interpretačným problémom. Týka sa to najmä otázky zániku mandátu. Každý iný spôsob zániku mandátu ako je uplynutie volebného obdobia v sebe automaticky nesie kardinálnu otázku – je vôbec možné mandát, ktorý poslanec získal z vôle voličov odobrať? Ak áno, tak za akých okolností? Na tieto problémové otázky musí zákonodárca reagovať tak, aby nedošlo k neospravedliteľnému zásahu do práva na samosprávu vo vzťahu k zastupiteľstvu ako celku, ako aj do práva podieľať sa na správe vecí verejných vo vzťahu k jednotlivému poslancovi. Nie menej dôležitá je požiadavka na pregnantnosť a výkladovú jednoznačnosť úpravy, aby nedochádzalo k situáciám, kedy nebude jasné, či mandát zanikol, alebo nezanikol. Následky účasti poslanca - neposlanca môžu byť katastrofálne.

Otázka vzniku mandátu nečiní interpretačné problémy. Rozhodujúcim okamžikom pre vznik mandátu, ako už bolo spomenuté je zvolenie, teda okamžik, kedy je hlasovanie vo volebnej miestnosti ukončené.

Zánik mandátu poslanca obecného zastupiteľstva je upravený v ustanovení § 25 ods. 2 zákona o obecnom zriadení. Zákon o obecnom zriadení v tomto ustanovení taxatívnym výpočtom vymedzuje možné spôsoby zániku poslaneckého mandátu.

Skutočnosti vedúce k zániku mandátu je možné z hľadiska spôsobu zániku rozčleniť do dvoch základných skupín. Rozlišovacím kritériom je skutočnosť, či dochádza k zániku mandátu celého zastupiteľstva, alebo len individuálne určeného poslanca obecného zastupiteľstva. Následne môžeme druhú skupinu ďalej vnútorne členiť podľa toho, či k zániku mandátu dochádza priamo zo zákona, alebo či mandát zaniká následkom vyslovenia jeho zániku príslušným orgánom.

V rámci prvej skupiny pozná zákon o obecnom zriadení dva spôsoby zániku mandátu celého zastupiteľstva. Tým prvým je uplynutie funkčného obdobia obecného zastupiteľstva.

Konštrukcia volebného obdobia obecného zastupiteľstva je odlišná od volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky. Aj v tomto prípade je nutné vychádzať z Ústavy Slovenskej republiky, ktorá v čl. 69 ods. 2 stanovuje, že volebné obdobie obecného zastupiteľstva je štvorročné, avšak na rozdiel od Národnej rady Slovenskej republiky, mandát zastupiteľstva nevyprší automaticky uplynutím volebného obdobia, ale až zložením sľubu novo zvoleného obecného zastupiteľstva.

V druhom prípade zaniká mandát obecného zastupiteľstva spolu so zrušením obce, alebo rozdelením obce. Zrušenie obce, ako aj jej rozdelenie je nespochybniteľným dôvodom pre zánik mandátu obecného zastupiteľstva.

Do druhej skupiny, teda skupiny, kedy mandát zaniká len individuálne určenému poslancovi obecného zastupiteľstva patria ostatné spôsoby zániku, ktoré taxatívne vymedzuje § 25 ods. 2 zákona o obecnom zriadení. Podľa §25 ods. 2 písm. a) poslanecký mandát zaniká, ak poslanec odmietne zložiť sľub, alebo ak sľub zloží s výhradou. K zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva nedochádza nezložením sľubu, ale odmietnutím zloženia sľubu. Inštitúť sľubu poslanca obecného zastupiteľstva má ceremoniálnu a symbolickú povahu. To však neznamená, že sľub nemá právne následky. Tie sa stávajú aktuálnymi v prípadoch, kedy mandát zaniká z dôvodu nezloženia sľubu, alebo zloženia sľubu s výhradou. Tak ako je tomu v prípade zloženia sľubu, tak ani pri odmietnutí sľubu zákon o obecnom zriadení nepredpisuje formu, akou by mal poslanec obecného zastupiteľstva sľub odmietnuť. Máme však za to, že odmietnutie sľubu má rovnaké dôsledky ako vzdanie sa mandátu a teda malo by mať formu, ktorá by následne nezakladala pochybnosti, či bol, alebo nebol sľub odmietnutý. V súvislosti s tým, by sa odmietnutie sľubu malo vykonať ústne do zápisnice na zasadnutí obecného zastupiteľstva, alebo písomnou formou odmietnutia doručenú obecnému úradu.

Zloženie sľubu s výhradou znamená že poslanec obecného zastupiteľstva podmieňuje splnenie tohto sľubu určitou podmienkou, alebo podmienkami. Ak teda poslanec

obecného zastupiteľstva odmietne zložiť sľub, alebo zloží sľub s výhradou zaniká mandát priamo zo zákona.

Ďalším zo spôsobov možného zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva je vzdanie sa mandátu poslancom (§ 25 ods.2 písm. c).

Poslanec, ktorý bol vo voľbách riadne zvolený sa môže slobodne rozhodnúť, že sa svojho mandátu vzdáva. Ide o prejav jeho vôle, ktorý môže uskutočniť bez toho aby ho niečím odôvodňoval, alebo vysvetľoval. Vzdanie sa mandátu musí byť výslovné, aby nevzbudzovalo pochybnosti a musí byť zrejmé, že sa vzdanie týka mandátu poslanca. Poslanec obecného zastupiteľstva môže mať v rámci obce v ktorej je poslancom viacero funkcií, napríklad môže byť členom komisie. Zákon o obecnom zriadení v § 25 ods. 2 stanovuje formu, ktorej dodržanie je nevyhnutné k tomu aby daný úkon poslanca vyvolal aj právne účinky. Ustanovenie § 25 ods. 2 jasne hovorí, že mandát poslanca obecného zastupiteľstva zanikne len vtedy, ak vzdanie sa bolo urobené ústne do zápisnice, alebo písomne. Právne účinky v prípade písomného vzdania sa mandátu nastávajú doručením obecnému úradu. Vzhľadom k tomu, že sa poslanec obecného zastupiteľstva môže vzdať svojho mandátu aj po zasadnutí zastupiteľstva, na ktorom hlasoval, je nutné z dôvodov právnej istoty spájať vzdanie sa mandátu s doručením obecnému úradu. Vzdanie sa mandátu nemá spätnú platnosť k počiatku daného dňa. Vzdanie sa mandátu, či už písomnou formou, alebo ústnou formou už nemožno vziať späť, mandát je možné znovu získať len voľbami.

Mandát poslanca obecného zastupiteľstva zaniká taktiež právoplatným odsúdením za úmyselný trestný čin, alebo právoplatným odsúdením za trestný čin, ak výkon trestu odňatia slobody nebol podmieňene odložený (§25 ods. 2 písm. d).

Ďalší spôsob zániku mandátu je upravený v § 25 ods. 2 písm. f). V tomto prípade mandát poslanca obecného zastupiteľstva zaniká, ak poslanec obecného zastupiteľstva zmení trvalý pobyt mimo územia obce. V mestách so samosprávou mestských častí je to aj v prípade zmeny trvalého pobytu mimo územia mestskej časti, v ktorej vykonáva funkciu.

K zániku mandátu dochádza v zmysle § 25 ods. 2 písm. h) aj v prípadoch vzniku nezlučiteľnosti funkcie poslanca obecného zastupiteľstva podľa § 11 ods. 2.

Zákon o obecnom zriadení v § 25 ods. 3 síce stanovuje poslancovi obecného zastupiteľstva povinnosť skutočnosti podľa odseku 2 písm. d) ,f), h) bezodkladne oznámiť obci, avšak nedoriešenou zostáva otázka čo v prípade, ak si poslanec túto svoju povinnosť nesplní. Účelom tohto ustanovenia je zabrániť situácii, aby funkciu poslanca obecného zastupiteľstva vykonávala osoba, ktorej mandát už zanikol a taktiež to aby obec mohla požiadať o vyhlásenie nových volieb. V aplikačnej praxi vyvoláva tento stav značné problémy, napriek tomu, že z dikcie zákona možno vyvodíť, že obec sa o skutočnostiach zániku mandátu spomenutých vyššie môže dozvedieť aj iným spôsobom, či už oznámením súdu, alebo príslušného obecného úradu

O zániku poslaneckého mandátu, ktorý nastáva v zmysle § 25 ods. 2 písm. g) v prípade, ak poslanec obecného zastupiteľstva počas jedného roka nezúčastní ani raz na zasadnutiach obecného zastupiteľstva sme sa vyjadrili vyššie v príspevku.

Mandát poslanca obecného zastupiteľstva ďalej zaniká pozbavením, alebo obmedzením spôsobilosti na právne úkony podľa § 25 ods. 2 písm. e), alebo smrťou (§25 ods. 2 písm. j). Je nepochybné, že smrť poslanca obecného zastupiteľstva je skutočným dôvodom pre zánik mandátu.

## 5 ZÁVER

Sloboda myslenia, ako aj možnosť rozhodovať sa podľa vlastného svedomia patrí medzi základné ľudské práva. Uplatnenie tohto práva je v prípade poslancov obecného zastupiteľstva zabezpečené prostredníctvom slobodného – voľného mandátu, ako dôležitého elementu demokratického a právneho štátu.

Značnú dávku pozornosti je však potrebné venovať taktiež problematike vzniku ako aj zániku mandátu poslancov obecného zastupiteľstva, nakoľko ako je z daného príspevku zrejmé, v praxi sa objavuje množstvo možných, ako aj nemožných situácií, s ktorými musí zákonodárca nielen počítať, ale aj na ne reagovať.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky: komentár*, 3 vydanie. Šamorín: Heuréka, 2012, ISBN: 788089122738. 1620 s.
- [2] GALANDA, M. – HRABKO, J.: *Poslanecký mandát na Slovensku*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky, 1998. 68 s. ISBN: 80967739-9-2
- [3] KOUDELKA, Z.: *Samospráva*. Praha: Linde Praha a.s., 2007. ISBN: 978-80-7201-665-5. 398 s
- [4] PALÚŠ, I. – JESENKO, M. – KRUNKOVÁ, A.: *Obec ako základ územnej samosprávy*. Košice: UPJŠ, Fakulta verejnej správy, 2010. 218 s. ISBN: 978-80-8129-003-9
- [5] PALÚŠ, I.: Účasť občanov na správe verejných vecí v podmienkach obecnej samosprávy. In *Zborník príspevkov z vedeckej konferencie – Verejná správa: Súčasnosť a perspektíva*. Košice: UPJŠ, 2000. ISBN: 80-7079-419-2. s. 149 – 155
- [6] SOTOLÁŘ, J.: *Zákon o obecnom zriadení (Komentár)*. Košice: SOTAC, 2003. 388 s. ISBN: 80-968356-1-0
- [7] TOMANOVÁ, K. *Konflikt záujmov na úrovni samosprávy*. Bratislava: Róbert Vico, 2001. 24 s. ISBN 80-89041-15-9
- [8] Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Z.z.
- [9] Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov

PhDr. Lukáš OLEXA

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

lukas.olexa@gmail.com



# PRÁVNE NÁSTROJE ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY NA PREDCHÁDZANIE POVODŇOVÝCH SITUÁCIÍ

Rastislav KRÁL

## Abstract

*The paper analyzes the legal instruments that should provide legal solutions for municipalities to prevent flood situations and helps them to minimize negative impacts on the lives, health or property of inhabitants. A detailed analysis of that legislation compels us to consider the sufficiency, transparency and the quality of legislation. Responsibilities of municipalities by the zoning process in relation to the prevention of floods are also discussed. Post points out the outstanding issues pertaining to the requirement of sufficient and timely information on the flood situation in the village, in a confrontation with the right to information and considers the adequacy of the current status.*

**Keywords:** *flood, legal instruments, local-self government*

## 1 ÚVOD

Prírodné katastrofy sú neoddeliteľnou súčasťou života ľudských spoločností. V súčasnej dobe výrazných premien, ktoré sledujeme na životnom prostredí, vystupujú výrazným spôsobom do popredia, popri globálnom probléme klimatických zmien, aj otázky povodní. Každoročne môžeme sledovať opakujúce sa scenáre náhlych povodní, evakuácií, škôd na majetku a žiaľ aj na životoch a zdraví obyvateľstva. Základná podstata fungovania štátu a územnej samosprávy nás núti zamýšľať sa nad ochrannými a zabezpečovacími úlohami, ktoré majú tieto dominantné spravujúce subjekty zabezpečovať na úseku ochrany životov, zdravia a majetku v súvislosti s výnimočnými situáciami povodní. Široké spektrum zákonných opatrení riešiacich povodňové situácie sa pokúsime zúžiť pohľadom na tie z nich, ktoré majú, alebo lepšie povedané môžu mať, preventívny charakter a v konečnom dôsledku môžu veľmi efektívne prispievať k tomu, aby povodne nenastávali vôbec, prípadne nastávali v limitovanom rozsahu alebo aby sa minimalizovali škody, ktoré sú povodňami spôsobované. V úvode treba poukázať na pozitívny fakt, že súčasná zákonná legislatíva ochrany pred povodňami upravuje nielen preventívne postupy zainteresovaných subjektov ale aj opatrenia uplatniteľné v štádiu trvania povodne. Legislatíva reguluje aj práva a povinnosti dotknutých subjektov v časovom úseku bezprostredne po povodni<sup>1</sup>. Z nášho pohľadu považujeme v tejto problematike za dôležitý a vyzdvihnutia hodný princíp prevencie. Dôvodiť záujem o tento uhol

---

<sup>1</sup> Porovnaj § 4 ods. 3 a ods. 4 zákona č. 7/2010 Z. z. o ochrane pred povodňami v znení neskorších predpisov.

pohľadu možno jednoducho a výstižne záujmom o zmysluplné a plánovité predchádzanie škodlivým situáciám a ich negatívnym následkom. Preventívne legislatívne opatrenia pomáhajú cielene upraviť a regulovať spoločenské vzťahy na úseku protipovodňovej ochrany. Pozornosť v nasledujúcich úvahách upriamime na vybrané právne nástroje, ktoré môže v boji s povodňami využiť jednotka územnej samosprávy, predovšetkým obec, ktorá je k postihnutému miestu i k občanom najbližšie. Pri analýze základných atribútov preventívnych právnych nástrojov poukážeme na problematické ustanovenia v právnych predpisoch, ktoré môžu vyvolávať problémy v aplikačnej praxi. Zo širokého množstva opatrení a nástrojov budeme venovať pozornosť iba niekoľkým z nich. Značná variabilita týchto nástrojov môže vytvárať dojem nekompaktnosti, avšak samotné riešenie mnohotvárnej povodňovej situácie vyžaduje špecifické legislatívne nástroje upravujúce napríklad aj územné plánovanie, informovanosť obyvateľstva, zodpovednostné vzťahy pri porušovaní (predovšetkým) zákonných povinností v súvislosti s povodňami, či spôsoby prepájania politiky zamestnanosti s fenoménom protipovodňovej prevencie. Základnou úlohou obce pri výkone samosprávy je starostlivosť o všestranný rozvoj jej územia a o potreby jej obyvateľov<sup>2</sup>. Ochranu zdravia a majetku občanov pred povodňami možno bez pochybností subsumovať pod túto širokú definíciu základných úloh jednotiek územnej samosprávy na Slovensku.

## **2 PRÁVNE NÁSTROJE ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY NA PREDCHÁDZANIE POVODŇOVÝCH SITUÁCIÍ**

### **2.1 Povodeň a územné plánovanie**

Základný legislatívny rámec analyzovanej oblasti upravuje zákon č. 7/2010 Z. z. o ochrane pred povodňami v platnom znení. Povodňou rozumieme dočasné zaplavenie územia, ktoré zvyčajne nie je zaliate vodou. Aby boli naplnené znaky povodne musia byť splnené dve podmienky:

- dočasnosť zaplavenia územia
- zaplavenie takého územia, ktoré zvyčajne nie je dlhodobo vodou zaplavené

Vznik povodní má rozmanité príčiny. Medzi najčastejšie môžeme zaradiť zvýšenie hladín vodných tokov, jazier, iných vodných útvarov a podzemných vôd, ďalej vznik povodne intenzívnymi zrážkami kedy voda nestíha zo zasiahnutého územia primeraným tempom odtekať, prípadne situácie rýchlo topiaceho sa snehu a ľadu.

V súvislosti s manažmentom vôd a usporiadania krajiny považujeme za jeden z kľúčových preventívnych nástrojov územné plánovanie. „Územné plánovanie je sústavnou činnosťou, ktorá v súlade s úlohami a zámermi rozvoja krajiny a na základe prieskumov prírodných, demografických, kultúrnych, ekonomických a technických podmienok rieši komplexné usporiadanie daného územia tak, aby sa vytvoril organický a ďalšieho rozvoja schopný celok, zabezpečil vzájomný súlad

---

<sup>2</sup> Pozri § 1 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

všetkých územných prvkov a spoločenských záujmov a tým i predpoklady pre harmonické uspokojovanie požiadaviek obyvateľov na bývanie, prácu, kultúru a na zotavenie“ (Štefanovič – Košičiarová - Pirč, 2001, s. 106). Vytváranie územných plánov na úrovni regiónu, obce či zóny napomáha plánovite a predvídavo lokalizovať ľudské činnosti a ich výsledky v krajine tak, aby sa minimalizovali možnosti vzniku povodňových situácií. Zákon o ochrane pred povodňami vymedzuje ako preventívne opatrenia aj vypracovanie, prehodnocovanie a aktualizácie plánov manažmentu povodňového rizika, vrátane predbežného hodnotenia povodňového rizika a vyhotovovania máp povodňového ohrozenia a máp povodňového rizika. K ďalším opatreniam patrí tvorba a aktualizácie povodňových plánov. Protipovodňová plánovacia dokumentácia a komplexnejšie zameraná územno-plánovacia dokumentácia sú vo vzájomnej súvislosti a vzájomne sa dopĺňajú. Poukázať je možné na problematickosť prepojenia týchto dokumentácií v reálnej praxi. Ak má byť územno-plánovacia dokumentácia jedným z podkladov pre spracovanie predbežného hodnotenia povodňového rizika<sup>3</sup>, musí táto dokumentácia reálne existovať. Legislatíva však nestanovuje všetkým obciam rovnakú povinnosť mať spracovanú územno-plánovaciu dokumentáciu. Mestá a obce s viac ako 2 000 obyvateľmi sú povinné mať územný plán obce. Ostatné obce sú povinné mať územný plán obce, len ak treba riešiť koncepciu ich územného rozvoja, uskutočňovať rozsiahlu novú výstavbu a prestavbu v obci alebo umiestniť verejnoprospešné stavby alebo ak to vyplýva zo záväznej časti územného plánu regiónu, najmä na splnenie medzinárodných záväzkov alebo na umiestnenie verejného dopravného a technického vybavenia územia celoštátneho významu<sup>4</sup>. V reálnych slovenských pomeroch územnej samosprávy nachádzame mnoho obcí, ktoré územný plán obce spracovaný nemajú vôbec. Z vyššie uvedeného vyplýva, že vo vybraných územiach nie je možné použiť územno-plánovaciu dokumentáciu ako podklad pre prípravu protipovodňových opatrení, čo možno vnímať ako nedostatok pre kvalitné spracovávanie protipovodňovej plánovacej dokumentácie využívajú základné informácie o sledovanom území. Ak sa už niektoré dokumenty protipovodňovej plánovacej dokumentácie podarí spracovať, napríklad mapu povodňového ohrozenia<sup>5</sup>, prináša to ďalšie otázky v aplikačnej praxi. Zákon o ochrane pred povodňami v §6 ods. 10 ukladá obci zabezpečiť, aby vybrané dôležité výstupy z mapy povodňového ohrozenia (konkrétne možný rozsah povodne znázornený záplavovými čiarami) vyznačila v územnom pláne obce alebo zóny<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Porovnaj §5 ods. 6 zákona č. 7/2010 Z. z. o ochrane pred povodňami v znení neskorších predpisov.

<sup>4</sup> Porovnaj § 11 ods. 2 zákona č. 50/1975 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov.

<sup>5</sup> Mapa povodňového ohrozenia sa vypracuje v najvhodnejšej mierke pre každú geografickú oblasť, v ktorej existuje potenciálne významné povodňové riziko alebo v ktorej možno predpokladať, že je pravdepodobný výskyt povodňového rizika (§6 ods. 1 zákona č. 7/2010 Z. z. o ochrane pred povodňami v znení neskorších predpisov).

<sup>6</sup> Vyznačenie záplavových čiar sa môže javiť ako jeden z mnohých nepotrebných administratívnych úkonov. Domnievame sa, že vyznačené záplavové čiary v územnom pláne sú využitelnou a nápomocnou vecou nielen pre vedenie obce pre zmapovanie povodňového

Zákon určuje pre splnenie tejto povinnosti všeobecne zadefinovanú lehotu do tej doby, kedy bude obec najbližšie preskúmavať schválený územný plán. Takto stanovenú lehotu možno vnímať s miernymi obavami, keďže povinnosť preskúmať územný plán má síce obec pravidelne, najmenej však raz za 4 roky<sup>7</sup>, čo považujeme za pomerne dlhý čas na vyznačenie dôležitého ukazovateľa záplavových čiar do územného plánu. Pozitívne možno hodnotiť fakt, že zákonodarca v tomto prípade neopomenul tie obce, ktoré územný plán spracovaný nemajú. V takom prípade využívajú obce pre svoje potreby priamo mapy povodňového ohrozenia v činnosti stavebného úradu.

Aj pri legislatívnej úprave vyššie spomenutých preventívnych opatrení a povinností územnej samosprávy opäť narážame na problém, kedy neexistuje zákonom stanovená sankcia sa porušenie týchto povinností. A kde niet nebezpečenstva potrestania, tam často chýba snaha o riadne plnenie povinností. Rovnako by sme mohli argumentovať aj pri ďalšej povinnosti obcí a to povinnosti poskytovať súčinnosť, spoluprácu, informácie a podklady orgánom spracúvajúcim komplexné protipovodňové dokumenty. Tieto dokumenty majú v konečnom dôsledku prispieť k ochrane paradoxne aj tých obcí, ktoré svoje povinnosti spolupracovať neplnia. Ako príklad možno uviesť ustanovenia § 8 ods. 12 zákona o ochrane pred povodňami, ktorý vymenúva povinnosti obce spočívajúce v spolupráci s definovanými subjektmi pri spracovávaní a aktualizácii vybraného protipovodňového plánovacieho dokumentu. Dikcia zákona je však vágna a nie striktné daná<sup>8</sup>. Povinnosť spolupráce obce a orgánov štátu možno hľadať aj v zákone o obecnom zriadení, avšak formulácia je rovnako nepresvedčivá<sup>9</sup>. V záujme jednoznačnejšieho vyjadrenia povinnosti spolupráce by mohlo byť ustanovenie v rovine *de lege ferenda* formulované spôsobom „obec je povinná spolupracovať ...“ a v prípade neplnenia povinnosti stanovený spôsob riešenia vzniknutej situácie, prípadne náležitá sankcia. Ochota obcí spolupracovať s príslušnými orgánmi (predovšetkým štátnymi) nemusí vždy nachádzať svoju podstatu v neochote. Vylúčiť sa nedá ani limitovaná schopnosť predstaviteľov obce riešiť zložité spoločenské vzťahy v rámci výkonu samosprávnych funkcií. V takom prípade narážame na neustále pertraktovaný problém odbornosti predstaviteľov obce pri výkone samosprávy.

### 2.2 Príspevky na zamestnávanie občanov a protipovodňové opatrenia

Ako veľmi účelné a zmysluplné sa pri preventívnych činnostiach ochrany pred povodňami javí využívanie aktívnych nástrojov a opatrení na trhu práce. Kľúčovú

---

rizika ale i pre samotných obyvateľov, ktorých môžu upozorniť napríklad na zvýšené riziko povodne vo vyznačených častiach obce, čo môže ovplyvniť ich rozhodovanie napríklad pri kúpe pozemku, stavbe domu, podnikateľskej činnosti a pod..

<sup>7</sup> Porovnaj § 30 ods. 4 zákona č. 50/1975 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov.

<sup>8</sup> Porovnaj §8 ods. 12 zákona č. 7/2010 Z. z. o ochrane pred povodňami v znení neskorších predpisov: „..... obec spolupracuje.....“.

<sup>9</sup> Pozri §5 ods. 8 prvá veta zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

pozíciu tu zastáva štát v úzkej interakcii s územnou samosprávou. Vzájomným prepojením ich úloh na dvoch rôznych úsekoch verejnej správy možno zvyšovať bezpečnosť a ochranu pred povodňami a zároveň možno aktívne prispievať k riešeniu sociálnych otázok reprezentovaných zamestnanosťou. „Dôležitým predpokladom pre vytvorenie istoty a stability je vytvorenie kvalitných pracovných miest spolu so sociálnou ochranou v prípade straty zamestnania. Dôležitú úlohu zohrávajú aj finančné prostriedky štátu vynakladané na aktívnu politiku trhu práce.“ (Žofčinová, 2009, s. 324). V ďalšom texte poukážeme na legislatívne zmeny, ktoré nastali v oblasti štátnych príspevkov podpory zamestnanosti, ktoré bezprostredne súviseli so zabezpečovaním protipovodňových opatrení. Pokúsime sa odhaliť aj nástrahy či nedostatky, ktoré so sebou táto legislatívna zmena priniesla.

Dozaista ako reakcia na nepriaznivo vyvíjajúci sa stav nezamestnanosti na Slovensku a súčasne opakujúce sa povodňové situácie, zákonodarca v roku 2010 pristúpil k novelizácii zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o službách zamestnanosti“). Zákon č. 373/2010 Z. z. do zákona o službách zamestnanosti vniesol celkom nový § 50j, ktorý zadefinoval nový nástroj podpory zamestnávania občanov vedených v evidencii uchádzačov o zamestnanie s názvom „Príspevok na podporu zamestnanosti na realizáciu opatrení na ochranu pred povodňami a na riešenie následkov mimoriadnej situácie“ (ďalej len „protipovodňový príspevok“). Podstatou protipovodňového príspevku bolo, že obec mohla na určitý čas zamestnať občanov evidovaných v evidencii uchádzačov o zamestnanie, ktorí vykonávali účelovo určené druhy prác. Protipovodňový príspevok slúžil na spolufinancovanie odmeny za prácu týchto občanov, ktorí pracovali pre konkrétnu obec.

Dve hlavné vlastnosti tohto právneho nástroja prevencie pred povodňami, na ktoré chceme poukázať sú:

- účelovosť protipovodňového príspevku
- obligatornosť poskytovania protipovodňového príspevku

V súvislosti s účelovosťou protipovodňového príspevku poukazujeme na fakt, že ho bolo možné použiť výlučne na financovanie účelovo vymedzených druhov prác. Tieto práce súviseli s realizáciou opatrení na ochranu pred povodňami alebo s riešením následkov mimoriadnej situácie. Znamená to, že protipovodňový príspevok bolo možné čerpať výlučne na financovanie dvoch druhov prác a činností. Jednými z nich boli činnosti na riešenie následkov mimoriadnej situácie, kam môžeme okrem iných zaradiť aj následky povodne. Druhým okruhom sú činnosti, ktoré smerujú k zabezpečeniu opatrení ochrany pred povodňami. Ak sa pridrižujeme doslovného zákonného vymedzenia druhu financovaných prác, tak ide nielen o práce bezprostredne odvracajúce povodeň alebo jej následky (napríklad stavanie dočasných hrádzí či iných zábran), ale aj o práce preventívneho charakteru (napr. regulácia koryta vodného toku, čistenie brehov atď.)<sup>10</sup>. Účelovosť príspevku možno odvodiť jednak priamo

---

<sup>10</sup> Porovnaj § 50j ods. 1 zákona č. 373/2010 Z. z. – „..... ochranu pred povodňami.....“.

zo samotného názvu protipovodňového príspevku a zároveň z obsahu zákonnej úpravy, ktorou sa sleduje konkrétny spoločenský cieľ. Obligatórnosť poskytovania protipovodňového príspevku spočívala v zákonomnom nároku na jeho priznanie žiadateľovi (napr. obci), ktorý o jeho vyplatenie požiadal príslušný orgán a splnil všetky zákonom predpísané hmotnoprávne a procesnoprávne podmienky<sup>11</sup>. Zvýšený záujem obcí o tento príspevok bolo možné pozorovať nielen z dôvodu relatívne vysokej miery spolufinancovania celkovej ceny práce zamestnaných uchádzačov<sup>12</sup> zo strany štátu, ale najmä s dôrazom na jeho účelové zameranie a podporu riešenia akútneho problému protipovodňovej prevencie. Dôvody záujmu miestnych samospráv možno zrejme hľadať v snahách o komplexnejšie riešenie protipovodňových opatrení, ktoré obce z vlastných zdrojov nedokážu dostatočne financovať.

Protipovodňový príspevok v podobe, ako sme ho v základných črtách charakterizovali, bol modifikovaný novelou zákona o službách zamestnanosti<sup>13</sup> v roku 2013. Novela priniesla úpravy, ktoré zmenili základný charakter tohto štátneho príspevku, ktorý vo svojej podstate bolo možné čerpať po dobu mierne presahujúcu dva roky. Domnievame sa, že táto doba bola príliš krátka na to, aby sa tento protipovodňový príspevok koncepčne a systematicky zaradil medzi právne nástroje v boji proti povodňiam. Základnú zmenu, ktorú novela priniesla, možno vnímať už v samotnej zmene názvu štátneho príspevku. Pôvodný názov „Príspevok na podporu zamestnanosti na realizáciu opatrení na ochranu pred povodňami a na riešenie následkov mimoriadnej situácie“ sa zmenil na všeobecnejšie znejúci a širšie zameraný „Príspevok na podporu rozvoja miestnej a regionálnej zamestnanosti“ (ďalej len „príspevok na podporu zamestnanosti“). Možno vnímať posun v prioritách zákonodarcu, kedy od zmiernovania povodňových rizík cez štátom podporované nástroje trhu práce sa orientuje na všeobecnejšie nástroje, ktoré majú smerovať k stabilizácii či zvyšovaniu zamestnanosti v krajine. Aj tu by však bolo možné položiť si otázku. Ak má byť prioritne podporovaná politika zamestnanosti a poskytovanie aktívnych riešení pre nezamestnaných občanov, prečo nový príspevok zúžil okruh tých uchádzačov o zamestnanie, ktorých novovytvorené pracovné miesta budú môcť byť príspevkom na podporu zamestnanosti finančne dotované?<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Porovnaj § 50j zákona č. 373/2010 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony a ďalšie ustanovenia zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti.

<sup>12</sup> Príspevok sa po svojom zavedení poskytoval vo výške 95% z celkovej ceny práce zamestnanca, najviac vo výške celkovej ceny práce vypočítanej zo sumy dvojnásobku životného minima poskytovaného jednej plnoletej fyzickej osobe podľa osobitného predpisu platnej k prvému dňu kalendárneho mesiaca, za ktorý sa príspevok poskytoval.

<sup>13</sup> Zákon č. 96/2013 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony.

<sup>14</sup> Protipovodňový príspevok bolo možné čerpať pri zamestnávaní akéhokoľvek občana evidovaného v evidencii uchádzačov o zamestnanie. Príspevok na podporu zamestnanosti

Ak sme predošlom texte vyzdvihli najmä účelovosť a obligatórnosť protipovodňového príspevku, tak príspevku na podporu zamestnanosti tieto vlastnosti podľa nášho názoru chýbajú. Účelovosť bola vyňatá spôsobom, kedy príspevok na podporu zamestnanosti môže byť čerpaný zamestnávateľom v podstate na financovanie akýchkoľvek pracovných činností. Chýba zameranosť na prípravu či realizáciu protipovodňových opatrení. Týmto sa príspevok na podporu zamestnanosti mierne odkláňa od tých nástrojov, ktoré by mali bezprostredne pomáhať v oblasti protipovodňovej ochrany. Aj keď na vyváženú argumentáciu je nutné doplniť, že zákon nezakazuje financovať príspevkom na podporu zamestnanosti aj aktivity smerujúce k prevenčným protipovodňovým opatreniam. Domnievame sa však, že protipovodňový príspevok vytváral jasnejší a priamejší spoločenský tlak a smerovanie k vytváraniu pracovných miest práve na riešenie akútneho problému protipovodňovej prevencie.

V súvislosti s obligatórnosťou je nutné poukázať na to, že kým na protipovodňový príspevok mal potenciálny žiadateľ za splnenia zákonných podmienok nárok ex lege, pre príspevok na podporu zamestnanosti to neplatí. Priznanie tohto príspevku podlieha schvaľovaniu a z toho dôvodu nemožno hovoriť o jeho obligatórnosti. Schvaľovacím orgánom, rozhodujúcim o žiadosti zamestnávateľa o poskytnutie príspevku na podporu zamestnanosti je miestne príslušný Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny (ďalej len „úrad“) avšak na základe odporúčenia alebo neodporúčenia kolektívneho orgánu, ktorým je Výbor pre otázky zamestnanosti (ďalej len „výbor“). Výbor je zriadený v územnom obvode úradu. Podľa § 18 ods. 1 písm. b) a c) zákona o službách zamestnanosti do pôsobnosti výboru patrí aj:

- posudzovať žiadosti právnickej osoby alebo fyzickej osoby o poskytnutie príspevku podľa tohto zákona, na ktorý nie je právny nárok
- odporúčať úradu formou kladného posudku uzatvorenie dohody s právnickou osobou alebo fyzickou osobou o poskytnutie príspevku podľa zákona o službách zamestnanosti, na ktorý nie je právny nárok alebo neodporúčať úradu formou nesúhlasného posudku uzatvorenie dohody s právnickou osobou alebo fyzickou osobou o poskytnutie príspevku podľa tohto zákona, na ktorý nie je právny nárok.

Tým, že poskytnutie príspevku na podporu zamestnanosti v podstate podlieha schvaľovaniu kolektívneho orgánu, ktorým je výbor, je nutné zamyslieť sa nad niekoľkými otázkami. Zánikom obligatórnosti príspevku na podporu zamestnanosti (predtým protipovodňového príspevku) dochádza k možnosti subjektívneho ovplyvnenia toho, ktorej obci bude resp. nebude príspevok na podporu zamestnanosti poskytnutý. Vytvára sa priestor pre korupciu či politické boje medzi členmi výboru a zástupcami obcí alebo medzi členmi výboru navzájom. Ďalší praktický dôsledok fungovania výboru môže spočívať v reálnom časovom predĺžení schvaľovania a neschvaľovania poskytnutia príspevkov žiadateľom, keďže výbor by mal zasadať

---

možno čerpať len pri zamestnaní znevýhodneného uchádzača o zamestnanie podľa §8 ods1 písm. b) c) d) zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti v znení neskorších predpisov.

aspoň raz za mesiac. Čo v prípade, ak výbor nebude na viacerých po sebe nasledujúcich zasadnutiach uznášaniaschopný a nebude tak možné prijímať potrebné schválenia či odporúčania ako podklad pre rozhodnutia úradu o poskytnutí príspevku na podporu zamestnanosti? Penalizované budú v konečnom dôsledku obce, ktoré budú čakať na schválenie príspevku oveľa dlhšie, akoby to bolo v prípadoch obligatórnej štátnej finančnej podpory.

Z uvedených dôvodov sa domnievame, že predošlá úprava protipovodňového príspevku bola snahou o aktívne a najmä cielené prepojenie aktívnych opatrení trhu práce a riešenie otázok protipovodňových opatrení, čo bolo možné vnímať v pozitívne. Domnievame sa, že novela, ktorá priniesla vyššie opísané zmeny do značnej miery obmedzí možnosti územných samospráv na intenzívnejšiu a systematickejšiu starostlivosť o svoje územie v intenciách protipovodňových opatrení. Návrhov na zlepšenie v tejto oblasti je niekoľko. Inšpirovať sa môžeme napríklad zrušenými ustanoveniami o protipovodňovom príspevku, ktoré by bolo potrebné prispôsobiť aktuálnym podmienkam a požiadavkám korešpondujúcim s opatreniami štátu na podporu trhu práce. Zastávame názor, že opatrenia smerujúce k ochrane pred povodňami by mali byť podporované aktivitou miestnej samosprávy v úzkej súčinnosti s cielenou podporou štátu. Spôsoby a formy spolupráce môžu mať rozmanitý charakter, ktorý musí rešpektovať sledovanie cieľa minimalizácie rizika vzniku povodní a zvyšovanie ochrany zdravia a majetku občanov.

### **2.3 Ďalšie právne nástroje obcí ako nástroje protipovodňovej prevencie**

Doposiaľ opisované nástroje protipovodňovej prevencie sú len niektorými z mnohých ďalších, ktoré má obec v podmienkach Slovenskej republiky k dispozícii. Bez ambície podrobovať vyčerpávajúcej analýze funkčnosti či praktickej uplatniteľnosti poukazujeme na ďalšie nástroje bežnej praxe, ktoré dozaista v oblasti protipovodňovej prevencie majú svoje pevné miesto v činnosti územnej samosprávy. Zákon o ochrane pred povodňami priznáva obci ďalšie oprávnenia smerujúce ku organizácii úloh i kontrole plnenia povinností na úseku ochrany pred povodňami. Je potrebné poznamenať, že prevažnú časť týchto úloh plní obec v rámci preneseného výkonu štátnej správy. Obec napríklad kontroluje a usmerňuje činnosť osôb pri plnení úloh na úseku ochrany pred povodňami. Kontroluje spracovanie povodňového plánu záchranných prác právnickou osobou a fyzickou osobou- podnikateľom, ktorých objekt môže byť postihnutý povodňou. Povinnosť spracovať takýto plán pre právnické osoby a podnikateľov uloží obec prostredníctvom všeobecne záväzného nariadenia. Možnosti vydávať všeobecne záväzná nariadenia predstavujú ďalší nástroj umožňujúci preventívnym spôsobom upraviť širokú paletu spoločenských vzťahov na území obce v záujme minimalizácie rizika povodní. „Normotvorba obcí je jednou z podstatných foriem činnosti, v ktorej sa prejavuje špecifický charakter výkonu územnej samosprávy.“ (Palúš- Jesenko- Krunková, 2010, s. 158) Vo vzťahu k preventívnym opatreniam stojí za zmienku spomenúť možnosť obce prijať všeobecne záväznú



nariadenie, ktorým sa určuje inundačné územie<sup>15</sup> v obci. To znamená určiť hranice územia v obci, v ktorom je výrazne obmedzená napr. stavebná aktivita, lesná hospodárska činnosť a pod. Zároveň ďalším z dôsledkov určenia inundačného územia všeobecne záväzným nariadením obce je vymedzenie špecifických hraníc v území obce, v ktorých sa možno dopustiť spáchania taxatívne vymedzených priestupkov v zákone o ochrane pred povodňami<sup>16</sup>. Postavenie obce v sankčnej oblasti protipovodňovej ochrany nastupuje v prípadoch prejednávania priestupkov spáchaných porušením povinností uložených na úseku ochrany pred povodňami. Jedinou sankciou pri taxatívne vymedzených priestupkoch podľa zákona o ochrane pred povodňami je pokuta, ktorá je príjmom rozpočtu obce.

Kľúčovým z pohľadu preventívneho zásahu pred vznikom povodne je dostatočne včasné varovanie obyvateľstva o zvýšenom riziku vzniku povodne. Povodeň zaraďujeme k situáciám vis maior a tomu často zodpovedá aj rýchlosť vzniku povodne. Niekedy možno povodeň predvídať dni alebo hodiny vopred a relatívne dobre sa na jej príchod pripraviť. Na tieto účely zákon o ochrane pred povodňami ustanovuje inštitút predpovednej povodňovej služby<sup>17</sup>, ktorá má poskytnúť včasné informácie o možnom vzniku povodne. Mnohokrát nastáva situácia, kedy v priebehu desiatok minút dôjde k zaplaveniu obce a práve v týchto hraničných situáciách je včasnosť informovania najdôležitejšia. Inštitúty hlásnej povodňovej služby a varovanie obyvateľstva zakotvené v §15 zákona o ochrane pred povodňami reflektujú práve na potreby včasného informovania obyvateľstva o hroziacom nebezpečenstve v úmysle vyhnúť sa škodám na majetku a zdraví. Pri pokračovaní výpočtu ďalších nástrojov nemožno obísť právne formalizované formy spolupráce viacerých obcí<sup>18</sup>. Podľa Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) obec má právo združovať sa s inými obcami na zabezpečenie vecí spoločného záujmu<sup>19</sup>. Na tieto ustanovenia ústavy nadväzuje aj zákon o obecnom zriadení č. 369/1990 Zb. v § 1 ods. ktorý ustanovuje, že obec má právo združovať sa s inými obcami v záujme dosiahnutia spoločného prospechu. Je nepochybné, že vzájomná spolupráca vedúca k preventívnym opatreniam, včasnom vzájomnom informovaní sa o nebezpečenstve záplav alebo pomoci pri odstraňovaní následkov povodní napĺňa zákonnú požiadavku dosahovania spoločenského prospechu. Nepochybne je aj v súlade s ústavnou ideou spoločenského prospechu, ktorý by mal byť výsledkom takejto spolupráce.

<sup>15</sup> Bližšie pozri §46 zákona č. 364/2004 Z. z. o vodách v znení neskorších predpisov.

<sup>16</sup> Pozri §47 zákona č. 7/2010 Z. z. o ochrane pred povodňami v znení neskorších predpisov.

<sup>17</sup> Predpovedná povodňová služba poskytuje informácie o meteorologickej situácii a o hydrologickej situácii, nebezpečenstve povodne, vzniku povodne a o ďalšom možnom vývoji meteorologických podmienok a hydrologických podmienok, ktoré ovplyvňujú priebeh povodne.

<sup>18</sup> V oblasti protipovodňovej prevencie by možno bolo na mieste otvoriť otázku najmä možnosti spolupráce geograficky blízkyh obcí alebo obcí, ktoré spájajú určité geografické, hydrologické či iné podmienky kedy spolupráca by smerovala k znižovaniu rizika povodní.

<sup>19</sup> Pozri článok 66 ods. 1 zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Vo výpočte a analyzovaní ďalších nástrojov možno dozaista pokračovať. Zamerali sme sa na tie, ktoré môžu pomôcť minimalizovať riziko vzniku povodní alebo výšku nimi spôsobených škôd.

### 3 ZÁVER

Možno skonštatovať, že diapazón právnych nástrojov protipovodňovej prevencie je relatívne široký. Obce na Slovensku majú v rukách právne nástroje, ktorými dokážu preventívne protipovodňové opatrenia zabezpečiť. Otázkou na diskusiu ostáva či sú obcami dostatočne využívané. Rovnako ako iné oblasti fungovania obecnej samosprávy aj tu nájdeme nedokonalosti legislatívnej úpravy narážajúce na praktické problémy, o ktorých sme v príspevku diskutovali. Otvorená diskusia a poukazovanie na nedokonalosti, najmä zo strany obcí môže byť hnacou silou smerujúcou ku skvalitneniu legislatívy aj na tomto úseku. Za dôležité považujeme aktívne využívanie kombinácií dostupných právnych nástrojov na riešenie konkrétnej situácie tak, aby bol výsledok z pohľadu ochrany životov a majetku obyvateľov pred povodňou čo najefektívnejší. Práve v tomto rozhodovaní o výbere a kombinácii nástrojov sa prejaví skúsenosť a odbornosť predstaviteľov obecných samospráv. Pozícia štátu pri koncepčnom riešení úloh prevencie pred povodňami by mala, okrem iného, smerovať aj k vytváraniu nástrojov, v ktorých by našli aktívne uplatnenie aj jednotky územnej samosprávy. Štát si musí udržať líniu vedúceho subjektu v tejto sfére. Ako pozitívny príklad tohto uvažovania môže slúžiť vyššie analyzovaný protipovodňový príspevok, ktorý niesol črty účelového zapájania samospráv do protipovodňovej agendy predovšetkým formou finančnej motivácie. Prínosom pre podporu protipovodňových opatrení by mohla byť obnova podobných nástrojov, ktoré boli v minulosti zrušené bez toho, aby bol dôkladne analyzovaný ich dopad. Je žiaduce, aby vznikali nové iniciatívy a námety pre prijatie legislatívnych rámcov, ktoré by dávali do rúk obciam inovatívne ale zároveň jednoducho použiteľné nástroje prevencie pred povodňami.

### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] PALÚŠ, I. – JESENKO, M. – KRUNKOVÁ, A. 2010. Obec ako základ územnej samosprávy. Košice: Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy. 2010, 220 s.
- [2] ŠTEFANOVIČ, M. - KOŠIČIAROVÁ, S. - PIRČ, J. 2001. Právo životného prostredia. Bratislava: IURA EDITION. 2001, 254 s.
- [3] ŽOFČINOVÁ, V. 2009. Realizácia práva na prácu v právnom poriadku Slovenskej republiky. Przemysl: Acta Scientiarum Premysliensia. 2009, s. 316-326

Mgr. PhDr. Rastislav KRÁL  
Univerzita P.J. Šafárika v Košiciach  
Fakulta verejnej správy  
rastislav.kral@gmail.com

# ADMINISTRATÍVNOPRÁVNA ZODPOVEDNOSŤ PODĽA DAŇOVÉHO PORIADKU

Matúš FILO

## Abstract

*The purpose of the article is to analyse the legislation of the administrative sanctioning as the form of drawing the administrative liability for administrative offenses according to Tax Code effective as from January 1, 2012. The author also defines the development of the system of sanctions in connection with breaching of tax legal regulations and compares current legislation of administrative sanctioning with previous legislation in Tax Administration Act. In the last part of the article the author highlights positives of legislation of sanctions in Tax Code and the principle of the obligatory imposition of sanctions by application of the unit rules of administrative discretion by imposition of a penalty for administrative offense.*

**Key words:** *administrative liability, administrative sanctioning, administrative offense, Tax Code, penalty.*

## 1 ÚVOD

V súčasnosti sa stále viac stretávame s porušovaním daňovo-právnych noriem, v dôsledku čoho dochádza k vzniku daňových únikov. Jedným z dôvodov **protiprávneho konania** subjektov je aj skutočnosť, že daň ako povinné a nenávratné peňažné plnenie vyberané štátom alebo obcami má charakter jednostrannej povinnosti ukladanej bez toho, aby povinná osoba mala nárok na priame a ekvivalentné protiplnenie v priamej súvislosti s uskutočnením daňovej platby.<sup>1</sup> Daňové subjekty vyvíjajú úsilie „optimalizovať“ daňovú povinnosť výsledkom čoho je vznik rôznych foriem daňových únikov, ktoré dosahujú enormné rozmery a sú páchané čoraz sofistikovanejšími spôsobmi.<sup>2</sup>

S porušením práva je úzko spojená **zodpovednosť**, ktorá spočíva v povinnosti znášať následky ustanovené právnou normou vyplývajúce z tohto porušenia. Právna zodpovednosť je osobitným druhom právneho vzťahu vznikajúceho v dôsledku porušenia právnej povinnosti a spočívajúceho vo vzniku novej (sekundárnej)

---

<sup>1</sup> Babčák, V.: Slovenské daňové právo. Bratislava: Epos, 2012. s. 25-27.

<sup>2</sup> Tento príspevok bol vyhotovený v rámci projektu VEGA č. 1/0092/13 „Princípy administratívnoprávnej zodpovednosti - právna úprava a právna prax“

povinnosti sankčnej povahy.<sup>3</sup> Orgány verejnej moci vyvodzujú trestnoprávnu alebo administratívnu zodpovednosť podľa toho, či ide o súdne delikty alebo o správne delikty. Na základe toho rozlišujeme **súdne trestanie**, t.j. trestanie za súdne delikty a **správne trestanie**, t.j. trestanie za správne delikty, ktoré je jednou z foriem vyvodzovania administratívnej zodpovednosti voči tým, ktorí porušili právnú povinnosť v spoločenských vzťahoch vznikajúcich pri výkone verejnej správy. Preto označujeme **administratívnu zodpovednosť**, resp. sankčnú zodpovednosť ako spôsobilosť niesť právne následky za konanie, ktoré je v rozpore s normami správneho práva, t.j. správny delikt vo forme trestu (sankcie). Jej účelom je obnoviť, resp. „reparovať“ porušený vzťah a nie trestať. Subjektmi tejto zodpovednosti môžu byť nielen fyzické osoby, ale aj právnické osoby. Naproti tomu oprávnenými subjektmi v administratívnych zodpovednostných vzťahoch sú orgány verejnej správy určené právnym predpisom, ktoré vystupujú autoritatívne v mene štátu a vo vzťahu k zodpovednostnému subjektu majú nadradené postavenie.<sup>4</sup>

## 2 SPRÁVNE DELIKTY

Správnym deliktom je protiprávne konanie fyzickej osoby alebo právnickej osoby, ktorého znaky ustanovuje zákon a za ktoré ukladá správny orgán sankciu (trest) ustanovenú normou správneho práva. Uvedená definícia je vymedzená právnou teóriou, nakoľko roztrieštená právna úprava správneho trestania výslovne nedefinuje pojem správny delikt, upravuje len skutkové podstaty jednotlivých správnych deliktov. Správne delikty členíme na **priestupky a iné správne delikty**. Iné správne delikty sú vnútorne štruktúrované, vzájomne sa od seba odlišujú nielen druhom sankcií, ktoré sa za ne ukladajú ale aj rozdielnym procesným režimom trestania. Okruh správnych orgánov oprávnených postihovať iné správne delikty fyzických osôb na základe zavinenia je oveľa širší ako pri priestupkoch.<sup>5</sup>

V súvislosti s problematikou správnych, resp. daňových deliktov považujeme za nevyhnutné definovať pojem **daňová povinnosť**. Daňovú povinnosť možno chápať ako povinnosť, ktorá vzniká daňovému subjektu ex lege alebo na základe zákona rozhodnutím oprávneného subjektu, pričom uvedenú povinnosť je daňový subjekt povinný splniť v zákonom stanovenej lehote alebo v lehote, ktorú určil správca dane v rozhodnutí alebo vo výzve. O správnom delikte hovoríme v prípade nesplnenia daňovej povinnosti peňažného, resp. nepeňažného charakteru v dôsledku čoho nastupuje zodpovednosť v podobe uloženia sankcií. **Sankcie** sú sekundárnou právnou povinnosťou, ktorá vzniká ako následok nesplnenia primárnej povinnosti ustanovenej zákonom alebo iným právnym predpisom.<sup>6</sup> V oblasti verejného práva sa uplatňujú

<sup>3</sup> Gerloch, A.: Teorie práva. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeňek, 2004. s. 156.

<sup>4</sup> Bližšie pozri: Hašanová, J.: Správne právo - všeobecná a osobitná časť. Bratislava: VEDA, 2011. s. 65-66.,

Machajová, J. a kol.: Všeobecné správne právo. 5. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2010. s. 247-250.

<sup>5</sup> Machajová, J. a kol.: Všeobecné správne právo. 5. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2010. s. 257-259.

<sup>6</sup> Prusák, J.: Teória práva. Bratislava: Vydavateľské oddelenie právnickej fakulty UK, 1997. s. 219.

represívne sankcie, pretože porušenie verejného práva má oproti súkromnému právu závažnejšie právne dôsledky a ohrozuje väčší okruh subjektov.

Pri ukladaní sankcií sú správne orgány povinné postupovať podľa Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR,“ „Ústava“) a platných zákonov. Článok 2 ods. 2 Ústavy SR zakotvuje, že štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Z uvedeného vyplýva, že správca dane môže vyvodiť zodpovednosť za protiprávne konanie len v prípadoch a medziach stanovených zákonom a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. V článku 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky je zakotvené všeobecne platné pravidlo, podľa ktorého každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá. Na základe citovaných ustanovení sme dospeli k záveru, že zodpovednosť v rámci daňového práva možno vyvodiť len vtedy, ak subjekt nekonal, čo mu zákon prikazuje, resp. konal spôsobom, ktorý mu zákon zakazuje.

### 2.1 Sankcie za porušenie daňovo-právnych noriem

Prvotnou filozofiou zákonodarcu bolo v zákone č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov účinného do 31.12.2011 (ďalej len „zákon o správe daní a poplatkov“) zakotviť len časť daňových sankcií s tým, že ostatné sankcie budú upravené v osobitných hmotnoprávných daňových zákonoch. S účinnosťou od 01.01.2004 bola prijatá novela zákona o správe daní a poplatkov publikovaná pod č. 609/2003 Z. z., do ktorej bol zapracovaný jednotný sankčný systém za neplnenie daňových povinností peňažnej a nepeňažnej povahy vzťahujúci sa na všetky druhy daní. Súčasne bol zakotvený aj princíp obligatórneho ukladania sankcií a sankčný postih voči správcovi dane za neoprávnené zadržovanie peňažných prostriedkov daňového subjektu. Zakotvenie možnosti uložiť správcovi dane sankciu v prípade neoprávneného zadržovania peňažných prostriedkov daňového subjektu predstavovalo zásadnú zmenu, nakoľko dovtedy zákon o správe daní a poplatkov uvedený druh sankcie neupravoval. Sankciu bolo možné uložiť správcovi dane v prípade ak bola rozhodnutím správcu dane alebo odvolacieho orgánu daňovému subjektu vyrubená daň alebo rozdiel dane a daňový subjekt daň alebo rozdiel dane na základe právoplatného a vykonateľného rozhodnutia zaplatil alebo zaplatil čiastočne a vyrubená daň alebo rozdiel dane bol následne novým rozhodnutím znížený.<sup>7</sup>

Za nevyhnutné považujeme poznamenať, že správca dane bol povinný postupovať **pri ukladaní sankcie** vyplývajúcej z porušenia daňových povinností podľa zákona o správe daní a poplatkov iba v prípade ak uloženie, resp. vyrubenie sankcie nebolo obsiahnuté v hmotnoprávnom daňovom zákone.

---

<sup>7</sup> Ukladanie pokuty správcovi dane. In: Daňový a účtovný poradca podnikateľa, roč. 2004, č. 11, s. 88-95. <http://www.epi.sk/main/Default.aspx?Template=/Main/TArticles.ascx&phContent=/EDL/ShowArticle.ascx&ArticleId=6691> [14.01.2013]

Zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „Daňový poriadok,“ „DP“), ktorý nahradil predchádzajúci zákon o správe daní a poplatkov nadobudol účinnosť 01.01.2012. **Daňovým poriadkom**, ktorý je výsledkom pokračujúcej reformy daňovej a colnej správy boli **zavedené zmeny aj v oblasti ukladania sankcií**. Porovnaním právnej úpravy daňového práva procesného môžeme konštatovať, že Daňový poriadok svojou konštrukciou prispel k sprehľadneniu právnej úpravy správnych deliktov, na druhej strane neprevzal veľkú časť sankcií zo zákona o správe daní a poplatkov účinného do 31.12.2011, ktorý zahŕňal komplexnú úpravu správnych deliktov, pretože tieto zákonodarca zakotvil do osobitných hmotnoprávných daňových predpisov. Uvedeným spôsobom boli z Daňového poriadku vypustené napr. sankcie za porušenie ustanovení osobitného predpisu, ktorým je **zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v systave územných finančných orgánov v znení neskorších predpisov** (ďalej len „zákon o ERP“). Tento zákon v § 16a označenom ako „**Iné správne delikty**“ vymedzuje jednotlivé skutkové podstaty správnych deliktov v prípade porušenia ustanovení zákona o ERP a v § 16b upravuje ako sankciu **pokuty** za ich porušenie. Podľa § 17 ods. 3 cit. zákona sa však v konaní o uložení pokuty postupuje podľa Daňového poriadku.

V porovnaní s úpravou sankcií v zákone o správe daní a poplatkov **Daňový poriadok neprevzal** sankciu - **blokovú pokutu**, ktorú bolo možné uložiť fyzickej osobe v prípade porušenia povinností taxatívne vymedzených v ustanovení § 35a zákona o správe daní a poplatkov. Uloženie blokovej pokuty bolo zakotvené v osobitnom zákone o ERP. Rovnako Daňový poriadok neprevzal do svojich ustanovení sankciu - **pozastavenie činnosti** upravenú v § 36 zákona o správe daní a poplatkov, ktorú bolo možné uložiť v prípade, ak u daňového subjektu dochádzalo k opakovanému porušeniu povinností nepeňažnej povahy, za ktorú už bola uložená pokuta podľa § 35 cit. zákona a nedošlo pri tom ani dodatočne k splneniu tejto povinnosti. Zákonným limitom pre aplikáciu uvedenej sankcie bola možnosť pozastavenia tej činnosti daňového subjektu, ktorej výsledky boli predmetom zdanenia a ktorých sa porušenie týkalo, a to až na dobu tridsiatich dní. Poukazujúc na charakter uvedenej sankcie vo vzťahu k plneniu daňových povinností sme toho názoru, že nevyhnutnosť účinne postihovať daňový subjekt si v budúcnosti vyžiada jej opätovné zakotvenie do právnej úpravy.

Pokiaľ ide o **oblasť medzinárodnej pomoci** pri vymáhaní pohľadávok **zákon o správe daní a poplatkov** upravoval v § 35c sankciu - sankčný úrok **pri poskytovaní medzinárodnej pomoci** pri vymáhaní pohľadávky a v § 35d sankciu - sankčný úrok **pri požadovaní medzinárodnej pomoci** pri vymáhaní pohľadávky. **Daňový poriadok** na rozdiel od predchádzajúcej právnej úpravy upravuje v § 156 ods. 9 sankciu - úrok z omeškania v prípade **poskytovania medzinárodnej pomoci** pri vymáhaní pohľadávky a osobitný **zákon č. 466/2009 Z. z. o medzinárodnej pomoci pri vymáhaní niektorých finančných pohľadávok** upravuje v § 8a postup pri výpočte úroku z omeškania v prípadoch **požadovania medzinárodnej pomoci** pri vymáhaní pohľadávky.

Rozdiel medzi predchádzajúcou a súčasnou právnou úpravou môžeme nájsť aj **v systematike právnej úpravy sankcií**, nakoľko v zákone o správe daní a poplatkov boli sankcie upravené v druhej časti s názvom „Prípravné konanie.“ Naproti tomu v Daňovom poriadku sú ustanovenia, ktoré upravujú následky porušenia povinností pri správe daní zaradené **do V. časti „Zodpovednosť za porušenie povinností.“** Za pozitívum považujeme skutočnosť, že zákonodarca odčlenil jednotlivé skutkové podstaty správnych deliktov v § 154 Daňového poriadku od sankcií za ich porušenie zakotvených v § 155 a § 156 Daňového poriadku a ustanovil liberačné dôvody, na základe ktorých sa fyzická osoba - nepodnikateľ zbaví zodpovednosti za porušenie povinností vyplývajúcich z Daňového poriadku alebo hmotnoprávných daňových predpisov.<sup>8</sup> Uvedenou úpravou bol zákonodarcom splnený cieľ sprehľadniť sankcie za porušenie noriem daňového práva.

So zodpovednosťou za porušenie daňovo-právnych noriem úzko súvisí dôkazné bremeno, ktoré v zmysle § 24 ods. 1 Daňového poriadku nesie daňový subjekt. Dokazovanie vedie správca dane, ktorý je oprávnený vyvodiť voči daňovému subjektu zodpovednosť a uložiť sankciu v prípade, ak daňový subjekt v priebehu daňového konania neunesie dôkazné bremeno a nepreukáže splnenie zákonom stanovených povinností.

Súčasná právna úprava rozlišuje sankcie, ktorými sú **pokuty a úrok z omeškania**. Zmenou je zakotvenie úroku z omeškania, ktorý nahradil sankčný úrok. Tieto sankcie možno uložiť za porušenie daňových povinností peňažnej ako aj nepeňažnej povahy, ktoré označujeme za správny delikt. Správne delikty sú upravené v § 154 DP a môžeme ich vo všeobecnosti vymedziť ako konanie daňového subjektu spočívajúce v porušení povinností uložených právnymi predpismi, ktoré upravujú oblasť daní. Podobne ako zákon o správe daní a poplatkov aj Daňový poriadok umožňuje **uložiť pokutu** za nesplnenie povinností nepeňažného charakteru a v určitých prípadoch aj za porušenie povinností peňažného charakteru. Pokutu ukladá výlučne správca dane, pričom je osobitne určená výška pokuty pre správcu dane, ktorým je obec. Medzi **povinnosti nepeňažnej povahy** Daňový poriadok zaraďuje skutkové podstaty vymedzené v § 154. Správneho deliktu sa dopustí ten, kto nepodá daňové priznanie, nesplní registračnú povinnosť, oznamovaciu povinnosť, nesplní povinnosť uloženú rozhodnutím správcu dane, zapríčiní určenie dane podľa pomôcok, nesplní niektorú z povinností nepeňažnej povahy podľa Daňového poriadku alebo iného hmotnoprávneho predpisu a pod. Pokutu za správny delikt uloží správca dane aj tomu, kto podľa § 154 DP nesplní, resp. poruší niektorú **povinnosť peňažnej povahy**, t. j. uvedie v daňovom priznaní alebo dodatočnom daňovom priznaní daň, ktorá je nižšia ako daň, ktorú mal v daňovom priznaní uviesť, zaplatí podľa osobitných predpisov bez podania daňového priznania daň, ktorá je nižšia ako daň, ktorú mal skutočne zaplatiť, uplatní si nárok podľa osobitných predpisov vo výške, ktorá je väčšia ako nárok, ktorý si mal právo uplatniť a pod. Správneho deliktu sa dopustí aj ten, kto uvedie

---

<sup>8</sup> Krchlíková, K. - Mrvová, M.: Daňový poriadok s vysvetlivkami. Bratislava: Iura Edition, 2012. s. 292.

v dodatočnom daňovom priznaní sumu, ktorá v porovnaní so sumou uvedenou v daňovom priznaní predstavuje zvýšenie dane, zníženie nadmerného odpočtu na dani z pridanej hodnoty, zníženie uplatneného vrátenia dane alebo zníženie uplatneného nároku podľa osobitného predpisu (napr. zníženie uplatneného daňového bonusu, vyplatenej zamestnaneckej prémie). **Výška pokuty** je upravená v Daňovom poriadku podľa jednotlivých správnych deliktov formou zákonom stanovených rozpätí. Pri rozhodovaní o výške pokuty správca dane aplikuje kritériá správneho uváženia, a preto v zmysle § 155 ods. 3 DP prihliada na závažnosť, trvanie a následky protiprávneho stavu. Uložená sankcia má predovšetkým splňať preventívnu funkciu, pretože účelom administratívnoprávnej zodpovednosti je obnoviť porušený vzťah. Za nevyhnutné považujeme vyzdvihnúť skutočnosť, že uložením pokuty nezanikajú povinnosti, za porušenie ktorých bola pokuta uložená, t. j. povinnosti vyplývajúce z Daňového poriadku, prípadne z osobitného právneho predpisu.

**Päťročná prekluzívna lehota na uloženie pokuty** je vymedzená obdobne ako v zákone o správe daní a poplatkov a je zakotvená priamo v V. časti Daňového poriadku. Z toho dôvodu sa neaplikujú všeobecné lehoty pre zánik práva vyrubiť daň upravené v § 69 Daňového poriadku. Na rozdiel od prekluzívnej lehoty na uloženie pokuty je správca dane oprávnený **vymáhať** daňový nedoplatok v prípade nezaplatenia splatnej pokuty v ustanovenej **šesťročnej premlčacej lehote**, ktorá začne plynúť po skončení kalendárneho roka, v ktorom daňový nedoplatok vznikol. Uvedená lehota na vymáhanie daňového nedoplatku je zaradená medzi všeobecné ustanovenia o daňových nedoplatkoch. Záverom možno konštatovať, že právna úprava pokút v Daňovom poriadku v porovnaní so zákonom o správe daní a poplatkov nepredstavuje až na isté výnimky zásadné zmeny, podobne ako algoritmus ich výpočtu, ktorý zostal zachovaný.

**Úrok z omeškania** je možné uložiť za porušenie povinností peňažnej povahy. Správca dane vyrubí úrok z omeškania, ak daňový subjekt nezaplatí alebo neodvedie v ustanovenej lehote alebo v ustanovenej výške alebo v lehote alebo vo výške určenej v rozhodnutí správcu dane daň alebo rozdiel dane, preddavok na daň, splátku dane, vybraný preddavok na daň, daň vybranú zrážkou a zrazenú sumu na zabezpečenie dane. Z uvedeného možno vyvodíť, že správca dane vyrubí úrok z omeškania, ak daňový subjekt nesplní peňažnú povinnosť, a to buď v správnej výške alebo v lehote, ktorá vyplýva z osobitných hmotnoprávnych daňových predpisov alebo rozhodnutia správcu dane. **Algoritmus výpočtu úroku z omeškania sa aplikuje na všetky druhy daní** a je vo svojej podstate zhodný s výpočtom zakotveným v zákone o správe daní a poplatkov s tým rozdielom, že do súčasnej právnej úpravy bola zavedená možnosť vyrubiť úrok z omeškania aj priebežne počas kalendárneho roka, čo dovtedy právna úprava neumožňovala. Úrok z omeškania sa počíta najdlhšie za štyri roky omeškania s platbou. Daňový poriadok ustanovuje päťročnú prekluzívnu lehotu na jeho vyrubenie. Vzhľadom na to, že prekluzívna lehota na vyrubenie úroku z omeškania je upravená v V. časti Daňového poriadku, pri vyrubení úroku z omeškania správca dane neaplikuje všeobecné lehoty pre zánik práva vyrubiť daň. Ustanovenia o vyrubení úroku z omeškania vzťahujúce sa na všetky dane sa len v minimálnej miere odlišujú od ustanovení sankčného úroku upravených v zákone o správe daní a poplatkov.



V súvislosti s touto skutočnosťou zákonodarca neopomenul v prechodných ustanoveniach uviesť, že sankčný úrok podľa doterajších predpisov sa považuje za úrok z omeškania podľa Daňového poriadku. Tým jasne deklaroval vzťah sankčného úroku podľa predchádzajúcej právnej úpravy a úroku z omeškania zakotveného v novom zákone o správe daní.

Na záver považujeme za dôležité poukázať na rozhodovaciu činnosť súdov v oblasti ukladania sankcií správcami dane formou pokuty za oneskorené, prípadne opakovane nepodané prehľady a hlásenia v zmysle zákona o dani z príjmov. V súvislosti s touto problematikou Najvyšší súd Slovenskej republiky vyslovil právny záver, podľa ktorého aj na rozhodovanie o správnych deliktoch sa vzťahujú požiadavky čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ľudských právach a základných slobodách tvoriaceho súčasť právneho poriadku Slovenskej republiky, ktorý uvádza akékoľvek „trestné obvinenie.“ V rozhodnutí 2 Sžf/9/2010 vyslovil záver, podľa ktorého bez ohľadu na to, že právne predpisy, ktoré zakotvujú skutkové podstaty správnych deliktov neupravujú postup správnych orgánov pri postihu za súbeh viacerých deliktov, pri nedostatku špeciálnej úpravy je potrebné použiť z hľadiska analógie legis, tzv. absorpčnú zásadu. V zmysle tejto zásady dochádza k tzv. absorpcii sadziieb, teda prísnejší trest pohlcuje miernejší. V danom prípade je potrebné aplikovať pravidlá pre ukladanie úhrnného trestu, čo znamená uloženie sankcie za správny delikt najprísnejšie postihnutelný. Z uvedeného vyplýva, že v rámci správneho trestania je správca dane povinný dôsledne sa riadiť základnými zásadami trestania všeobecne aplikovanými v konaní o ukladaní trestov v rámci trestnoprávných sankcií.

Judikatúra je veľmi dôležitým faktorom ovplyvňujúcim rozhodovaciu činnosť správcov dane, nakoľko podáva jednotný výklad, a tak zamedzuje odlišným rozhodnutiam v skutkovo zhodných prípadoch. Z tohto dôvodu je nevyhnutné, aby sa judikatúra v oblasti daňového práva neustále rozširovala, čím by prispela nielen k jednotnej aplikácii sankčného systému, ale aj k zvýšeniu právneho povedomia v tejto problematike.

### 3 ZÁVER

Sankcie sú vo všeobecnosti prostriedkom na zabezpečenie riadneho plnenia povinností ustanovených zákonom a v prípade vyvodzovania administratívnoprávnej zodpovednosti majú preventívny a výchovný charakter. Súčasne je ich účelom napraviť protiprávny stav. Tieto prostriedky štátneho donútenia sú využívané iba v prípade ak daňový subjekt porušuje povinnosti ustanovené Daňovým poriadkom ako procesným právnym predpisom alebo osobitnými hmotnoprávnymi predpismi. Nadobudnutím účinnosti Daňového poriadku boli do daňového práva procesného zakotvené nové inštitúty a daňový procesný predpis zmenil systematiku a filozofiu ukladania sankcií. Daňový poriadok obsahuje „všeobecnú časť správneho trestania“ daňových subjektov za porušenie noriem daňového práva, pričom obligatórne ukladanie sankcií je limitované rozsahom ustanoveným v zákone. Zákonodarca zaradil ustanovenia, ktoré upravujú následky porušenia povinností pri správe daní do samostatnej V. časti, kde odčlenil jednotlivé skutkové podstaty správnych deliktov od

tzv. daňových sankcií za ich porušenie. Týmto sa dosiahla väčšia prehľadnosť a zrozumiteľnosť ich právnej úpravy.

Predmetná úprava sankcií priniesla podstatné zmeny aj v osobitných hmotnoprávných daňových zákonoch. Daňový poriadok neprevzal všetky ustanovenia pôvodného zákona o správe daní a poplatkov upravujúce sankcie, nakoľko niektoré z nich boli presunuté do osobitných hmotnoprávných daňových predpisov.

Na základe uvedeného možno konštatovať, že prijatie Daňového poriadku malo za následok rozsiahle zmeny. Mnohé z nich hodnotíme pozitívne, avšak až aplikačná prax ukáže, či zakotvenie sankcií vo viacerých daňových zákonoch bolo správne. Súčasne zdôrazňujeme, že problematika správneho trestania za porušenie noriem daňového práva je len v minimálnej miere prejudikovaná. Z tohto hľadiska je nevyhnutné, aby sa judikatúra v predmetnej oblasti podstatne rozšírila, a tak prispela k jednoznačnej aplikácii ustanovení o daňových sankciách v praxi.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BABČÁK, V.: Slovenské daňové právo. Bratislava: Epos, 2012. s. 670. ISBN 978-80-8057-971-5.
- [2] GERLOCH, A.: Teorie práva. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeňek, 2004. 343 s. ISBN 80-86473-85-6.
- [3] HAŠANOVÁ, J.: Správne právo - všeobecná a osobitná časť. Bratislava: VEDA, 2011. 437 s. ISBN 978-80-224-1176-9.
- [4] KRCHLÍKOVÁ, K. - Mrvová, M.: Daňový poriadok s vysvetlivkami. Bratislava: Iura Edition, 2012. 321 s. ISBN 978-80-8078-488-1.
- [5] MACHAJOVÁ, J. a kol.: Všeobecné správne právo. 5. vyd. Bratislava: Eurokódex, 2010. 688 s. ISBN 978-80-89447-27-5.
- [6] PRUSÁK, J.: Teória práva. Bratislava: Vydavateľské oddelenie právnickej fakulty UK, 1997. 331 s. ISBN 80-7160-094-6.
- [7] Ukladanie pokuty správcom dane. In Daňový a účtovný poradca podnikateľa, roč. 2004, č. 11, s. 88-95. <http://www.epi.sk/main/Default.aspx?Template=/Main/TArticles.ascx&phContent=/EDL/ShowArticle.ascx&ArticleId=6691> [14.01.2013]

JUDr. Matúš FILO

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

matus.filo@truni.sk

## ZÁSADA NEFORMÁLNOSTI PRI SPRÁVE DANÍ

Martin VERNARSKÝ

### Abstract

*The principle of informality constitutes an important instrument in branch of the tax law, that helps to impose a tax on facts which formally do not fulfil the conditions ordered by the hypothesis in the norms of tax law, but these facts serve as a way for avoiding the tax duty. The aim of the contribution is to explain the substance of the mentioned principle using the scientific methods, decision-making practice of courts and comparison with other countries (especially Czech republic).*

**Keywords:** *informality, legal act, tax avoidance*

### 1 ÚVOD

Zásada neformálnosti v právnom procese je vyjadrená v povinnosti konajúceho orgánu verejnej moci posúdiť podania účastníkov konania i tretích osôb podľa ich obsahu a nie podľa formálno-právneho označenia. Definovaný príkaz je odôvodnený snahou odbúrať formalistický prístup v postupe konajúcich orgánov verejnej moci, ktorý by viedol k odmietnutiu poskytnutia právnej ochrany len z dôvodu procesnej formálnej chyby účastníka konania či iného subjektu spočívajúcej v nesprávnom označení svojho podania. Nesprávnosť sa tu určuje vzťahom k obsahu podania.

I zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „Daňový poriadok“) zakotvuje uvedený príkaz správcovi dane, a to v ustanovení § 58 ods. 4, podľa ktorého pre daňové konanie je rozhodujúci obsah podania, aj keď je podanie nesprávne označené.

Podstatná pre chápanie zásady neformálnosti v daňovom konaní je však iná jej dimenzia. Daňový poriadok v § 3 ods. 6 prikazuje brať pri uplatňovaní daňových predpisov pri správe daní (a teda aj v daňovom konaní) do úvahy vždy skutočný obsah právneho úkonu alebo inej skutočnosti rozhodujúcej pre vyrubenie alebo vybratie dane.

Legálna formulácia zásady neformálnosti v daňovom konaní je niektorými autormi označovaná ako zásada autentickosti daňového konania<sup>1</sup>, iní ju zas chápu ako zásadu ekonomického dosahu právneho úkonu na stanovenie a vyberanie dane, pričom ju charakterizujú ako zásadu, ktorá je špecifická iba pre tento druh rozhodovacieho procesu (teda pre daňové konanie), ktorej význam spočíva v eliminácii zastierania právnych úkonov, a to najmä tých, v dôsledku ktorých by mohlo dochádzať k daňovým

---

<sup>1</sup> Králik, J. – Jakubovič, D.: Finančné právo, VEDA, Vydavateľstvo SAV, Bratislava, 2004, s. 579-580

únikom<sup>2</sup>. Obsahom analyzovanej zásady je však opäť len potreba neformálneho posudzovania právnych úkonov a iných skutočností majúcich rozhodujúci vplyv na určenie a vyrubenie dane. Predmetnú zásadu teda pokojne možno označiť ako zásadu neformálnosti, nemožno ju však zamieňať s vyššie popísanou neformálnosťou v klasickom procesno-právnom ponímaní. Dôvodom je zásadná odlišnosť účelu zakotvenia oboch typov týchto zásad.

Ak hovoríme o neformálnosti v ponímaní § 3 ods. 6 Daňového poriadku, nemyslí sa tu na neformálne posudzovanie procesno-právnych úkonov, ale prevažne úkonov hmotno-právnych i iných hmotno-právnych skutočností majúcich zároveň vplyv na vyrubenie a vybratie dane. Túto zásadu tak správca dane využíva v momente hodnotenia dokazovaním ustáleného skutkového stavu, na ktoré nadväzuje aplikácia práva charakterizujúca meritórne rozhodovanie v daňovom konaní, teda rozhodovanie o daňovej povinnosti.

Práve silná väzba medzi objasňovaním skutkového stavu prejednávanej daňovej veci a zásadou vyjadrenou v § 3 ods. 6 Daňového poriadku spôsobuje, že sa táto zásada v podmienkach Českej republiky označuje aj ako zásada materiálnej pravdy<sup>3</sup>. Domnievame sa však, že zásada neformálnosti vyjadruje požiadavku rešpektovanie zásady materiálnej pravdy len v jednej úrovni, a to pri hodnotení vykonaných dôkazov. V skutočnosti je však záber zásady materiálnej pravdy v daňovom konaní širší. Zameriava sa totiž aj na fázu obstarávania dôkazov (§ 24 ods. 2 Daňového poriadku)

## **2 ZÁSADA NEFORMÁLNOTI V PRIENIKU PRACOVNÉHO PRÁVA A DAŇOVÉHO PRÁVA**

Zásada neformálnosti daňového konania je významným styčným bodom (pod)odvetvia daňového práva s inými, najčastejšie súkromnoprávnymi odvetviami.

V tejto súvislosti hodno poukázať napríklad na odvetvie pracovného práva (opomeňme nateraz spor o tom, či ide o odvetvie súkromného alebo verejného práva) regulujúce v prevažnej miere problematiku vykonávania tzv. závislej práce. Príjmy z takejto činnosti majú totiž svoj špecifický daňovo-právny režim tvorený formálno-právne samostatnou kategóriou predmetu dane, ktorou sú príjmy zo závislej činnosti podľa § 5 zákona č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov. Pozadie uvedenej kategórie je však tvorené hlavne osobitným spôsobom výpočtu čiastkového základu dane z týchto príjmov, no aj povinnosťou zamestnávateľa ako platiteľa dane preddavkovou formou príjmy zo závislej činnosti zdaňovať. Nakoniec, v širšej perspektíve treba brať do úvahy aj skutočnosť, že zaradenie určitého príjmu do kategórie príjmov zo závislej činnosti má aj svoje špecifické odvodovo-právne dôsledky. Za daných okolností je prirodzené, že pri existencii právneho vzťahu, ktorého obsahom je poskytovanie služieb jedným právnym subjektom inému právnemu

<sup>2</sup> Vrabko, M.: Rozhodovacia činnosť pri správe daní, VO PF UK, Bratislava, 1998, s. 44

<sup>3</sup> Matyášová, L., Grossová, M. E.: Daňový rád s komentářem, důvodovou zprávou a judikaturou ve znění technické novely zák. č. 30/2011 Sb. Praha: Leges, 2011, s. 44

subjektu (službu tu chápeme v najširšom slova zmysle), vznikajú snahy právnych subjektov znížiť svoje daňové i odvodové zaťaženie voľbou na to vhodného právneho vzťahu. Ten však nemusí vždy vyhovovať podmienkam pracovno-právnej, no ani daňovo-právnej legislatívy.

Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) v rozsudku z 23. apríla 2009 sp. zn. 3 Sžf 80/2008 vo väzbe na odhaľovanie tzv. švarcsystému, ktorého podstatou je vykonávanie činností naplňajúcich definičné znaky závislej práce v právnom vzťahu formálno-právne rámcovanom obchodno-právnom, či občiansko-právnom kontraktom, konštatoval, že základný rozdiel medzi závislou činnosťou a podnikateľskou činnosťou je nevyhnutné odvodzovať od prejavenej vôle zmluvných strán, t. j. či medzi sebou mienia uzatvoriť obchodnoprávny vzťah alebo pracovnoprávny vzťah. Mandátna zmluva i pracovná zmluva sú typom príkaznej zmluvy, t. j. ich obsahom je činnosť vykonávaná podľa pokynov tretej osoby (mandant alebo zamestnávateľ). Rozdiel nie je v obsahu – existencii pokynov, ale v subjekte, t. j. či daná osoba mieni alebo nemieni podľa prejavenej vôle byť zamestnancom. Súčasne najvyšší súd zdôraznil, že pri neexistencii výslovného zákonného zákazu rovnaký obsah pracovnej činnosti je možné plnohodnotne vykonávať na základe mandátnej i pracovnej zmluvy. V tejto súvislosti najvyšší súd poukazuje na ust. § 1 ods. 3, druhá veta zák. č. 311/2001 Z. z. Zákonník práce v znení neskorších predpisov, podľa ktorého závislou prácou nie je podnikanie alebo iná zárobková činnosť založená na zmluvnom občianskoprávnom alebo zmluvnom obchodnoprávnom vzťahu podľa osobitných predpisov<sup>4</sup>.

Z citovaného rozhodnutia v prvom rade vyplýva, že najvyšší súd rozdiel medzi závislou činnosťou a nezávislou činnosťou vidí v prejavenej vôli zmluvných strán. Zdá sa teda, že najvyšší súd zvyrazňuje potrebu skúmania prejavu vôle zúčastnených subjektov. Časť citátu, podľa ktorej je dôležité skúmať to, či zúčastnené subjekty „medzi sebou mienia uzatvoriť obchodnoprávny vzťah alebo pracovnoprávny vzťah“

---

<sup>4</sup> S ohľadom na novelizáciu Zákonníka práce s účinnosťou od 1. januára 2013 treba povedať, že druhá veta v § 1 ods. 3 bola preformulovaná tak, že závislá práca nemôže byť vykonávaná v zmluvnom občianskoprávnom vzťahu alebo v zmluvnom obchodnoprávnom vzťahu podľa osobitných predpisov. Podľa nášho názoru však z hľadiska použiteľnosti analyzovaného judikátu nedošlo k podstatnému posunu, pretože už do 31. decembra 2012 Zákonníka práce ustanovoval, že závislá práca môže byť vykonávaná výlučne v pracovnom pomere, v obdobnom pracovnom vzťahu alebo výnimočne za podmienok ustanovených v tomto zákone aj v inom pracovnoprávnom vzťahu. Z uvedenej kogentne formulovanej právnej normy podľa nášho názoru vyplýval zákaz výkonu závislej práce v inom právnom vzťahu, než v pracovnoprávnom vzťahu. Ak totiž do 31. decembra 2012 druhá veta § 1 ods. 3 Zákonníka práce negatívne vymedzovala pojem závislej práce tak, že ňou nie je podnikanie alebo iná zárobková činnosť založená na zmluvnom občianskoprávnom alebo zmluvnom obchodnoprávnom vzťahu podľa osobitných predpisov, potom je zreteľné, že zásada neformálnosti (ak ňou rozumieme povinnosť zisťovať skutočný obsah právneho úkonu) nebránila správcovi dane, aby v konkrétnych prejednávanych prípadoch skúmali, či definičné znaky závislej práce, resp. definičné znaky podnikania, či inej samostatnej zárobkovej činnosti sú alebo nie sú naplnené. Nakoniec, aj dôvodová správa k novele Zákonníka práce vykonanej zákonom č. 361/2012 Z. z. uvádza, že jej cieľom bolo precizovanie definície závislej práce, a nie zásadná zmena konceptu vo výklade pojmu závislá práca.

tak zrejme treba vykladať vo väzbe na zdôraznenú dôležitosť skúmania prejavu vôle. Naznačený interpretačný prístup dokazuje aj ďalšia časť právneho názoru najvyššieho súdu, podľa ktorej rozdiel oboch predmetných situácií je v subjekte, teda v tom, „či daná osoba mieni alebo nemieni podľa prejavenej vôle byť zamestnancom“. Opätovne tak najvyšší súd požaduje skúmanie záujmu dotknutej osoby podľa prejavu vôle. Možno uzavrieť, že najvyšší súd vo svojej právnej vete preferuje prejav vôle, nie vôľu samú o sebe, vôľu skutočnú. Ide o prístup formálny, lebo sa spolieha na konkrétnu podobu formy, ktorou zúčastnené subjekty svoju vôľu prejavili.

K prezentovanej analýze však je potrebné dodať, že v praxi zrejme vôbec nie sú a nebudú zriedkavé prípady, keď prejav vôle subjektov právneho vzťahu neodráža ich skutočnú vôľu. Správca dane by sa v takýchto situáciách mal podľa názoru najvyššieho súdu spoliehať na formálnu podobu prejavu vôle, zostáva ale otázkou, či by potom bol zohľadnený skutočný obsah právneho úkonu tak, ako to vyžaduje § 3 ods. 6 Daňového poriadku.

Pre chápanie právneho názoru najvyššieho súdu je potrebné poukázať aj na skutkové a právne pozadie prejednávanej kauzy. Správca dane totiž posúdil zmluvu o činnosti colného deklaranta a zmluvu o vykonávaní manažérskeho servisu tak, že z povahy činností podľa týchto zmlúv vyplýva, že sa jedná o výkon závislej činnosti podľa zodpovedajúceho ustanovenia právnej úpravy dane z príjmov. Uvedené hodnotenie najvyšší súd neakceptoval s konštatovaním, že činnosti vykonávané na základe spomenutých zmlúv môžu byť vykonávané na podnikateľskom zmluvnom základe alebo aj na pracovnoprávnom zmluvnom základe. Opätovne je tu teda prítomný akcent na forme, v akej účastníci zmluvných vzťahov prejavili svoju vôľu. Následne potom najvyšší súd svoj názor potvrdil, keď uviedol, že „pokiaľ zákon výslovne nepodradí určité typy právnych úkonov, alebo vzťahy (tak ako je napr. hore zmienený vzťah konateľa k spoločnosti) právneho režimu závislej činnosti, tak pri súbehu základný rozdiel medzi závislou činnosťou a podnikateľskou činnosťou je nevyhnutné odvodzovať od prejavenej vôle zmluvných strán, t. j. či medzi sebou mienia uzatvoriť obchodnoprávny vzťah alebo pracovnoprávny vzťah“.

Pri komplexnom pohľade na analyzovaný právny názor najvyššieho súdu treba za zaujímavosť považovať práve dôraz kladený na prejav vôle účastníkov daňovo relevantných právnych vzťahov, a nie na ich skutočnú vôľu. Práve tento aspekt treba považovať za vhodné premostenie smerom k judiciálnym postojom Najvyššieho správneho súdu Českej republiky (ďalej len „Najvyšší správny súd“). V § 8 ods. 3 zákona č. 280/2009 Sb. daňový rád v znení neskorších predpisov je vyjadrená povinnosť orgánov správy daní vychádzať zo skutočného obsahu právneho úkonu alebo inej skutočnosti rozhodnej pre správu daní<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Pritom predchádzajúca právna úprava zákona ČNR č. 337/1992 Sb. o správe daní a poplatkov v znení neskorších predpisov v § 2 ods. 7 ukladala povinnosť v daňovom konaní brať do úvahy vždy skutočný obsah právneho úkonu alebo inej skutočnosti rozhodnej pre stanovenie či vybratie dane, ak je zastretý stavom formálnoprávnym a líši sa od neho. Upustenie časti predmetnej právnej normy („ak je zastretý stavom formálnoprávnym a líši sa od neho“) v novej právnej úprave daňového rádu neprináša žiadnu

Najvyšší správny súd sa viackrát práve aplikujúc zásadu neformálnosti zaoberal analýzou právnych vzťahov obsahom podobných vyššie uvádzaným. V rozsudku sp. zn. 2 Afs 62/2004 uviedol, že vymedzenie zákonného termínu „závislá činnosť“ sa nemôže redukovať len na činnosť vykonávanú podľa príslušných pokynov, ale sa musí jednať o činnosť skutočne závislú na osobe platiteľa. Definičný prvok závislosti tak bude daný hlavne povahou vykonávanej činnosti (typicky práca vykonávaná na jednom mieste výhradne pre jedného zamestnávateľa) a tiež vtedy, ak pôjde o činnosť dlhodobú a keď k uzavretiu pracovnoprávneho vzťahu malo dôjsť predovšetkým v záujme osoby, vykonávajúcej túto činnosť, keďže neuzatvorenie tohoto vzťahu v konečnom dôsledku jej právnu sféru poškodzuje. Naopak o závislú činnosť spravidla neide, ak sa jedná o špecializovanú činnosť vykonávanú len krátkodobo či nesústavne a keď je jej výkon podmienený faktormi do značnej miery nezávislými na vôli objednávateľa (napr. sa jedná o sezónne práce, práce závislé na počasí, práce podmienené realizáciou jednorázovo získanej zákazky apod.). Vo veci sp. zn. 2 Afs 173/2005 tiež judikoval, že ani vtedy, ak ide o vzťah trvajúcej povahy, nemožno zjednodušene konštatovať, že sa jedná o závislou činnosť. Aj medzi podnikateľmi totiž môžu existovať dlhodobé vzťahy trvajúcej povahy a pre určenie činnosti za závislou musí byť založený vzťah podriadenosti.

V konaní sp. zn.1 Afs 53/2011 Najvyšší správny súd zdôrazňuje, že definičný prvok závislosti bude daný hlavne povahou vykonávanej činnosti (typicky práca vykonávaná na jednom mieste pre jedného zamestnávateľa) a ďalej vtedy, ak sa bude jednať o činnosť dlhodobú. Nakoniec Najvyšší správny súd v tej istej veci konštatuje, že významným kritériom pre posúdenie, či sa jedná o prácu závislú podľa zákona o dani z príjmov, je aj vôľa osôb, ktoré danú činnosť pre platiteľa dane vykonávajú. Niet však pochyb, že takáto vôľa je limitovaná, a to zákonom.

Práve v tomto bode nadobúda význam okrem iného aj Zákonník práce, ktorý v § 1 ods. 3 hovorí, že závislá práca nemôže byť vykonávaná v zmluvnom občianskoprávnom vzťahu alebo v zmluvnom obchodnoprávnom vzťahu podľa osobitných predpisov. V takom prípade sú teda limity slobody vôle zreteľne dané.

Pritom Najvyšší správny súd a priori nijako nepopiera slobodu výberu zmluvnej formy, avšak zastáva jednoznačný postoj, podľa ktorého zásada zmluvnej voľnosti neprichádza do úvahy vo verejnom práve (rozsudok č. k. 5 Afs 22/2003-55 z 31. marca 2004). Na prvý pohľad prísny a značne obmedzujúci právny názor neskôr Najvyšší správny súd vo veci sp. zn. 8 Afs 57/2008-58 vysvetlil tak, že kým predpisy

---

zásadnú zmenu do obsahu zásady neformálnosti. Dokazuje to aj dôvodová správa k daňovému rádu, podľa ktorej § 8 ods. 3 zakotvuje zásadu materiálnej pravdy v daňovom procese tým, že relevantným pre správu dane je výlučne skutočný obsah právneho úkonu a že neumožňuje akceptáciu preukázateľne zastretého skutočného stavu stavom formálnoprávnym (tzv. disimuláciu), ak je táto okolnosť rozhodná pre správu daní. Dôkazné bremeno pri uplatnení tejto zásady znáša správca dane. Rozsah tejto zásady popri formálnom zastretí konkrétneho právneho úkonu dopadá aj na prípady, keď je nutné skúmať skutočný obsah danej skutočnosti rozhodnej pre správu daní. Predpokladá sa, že ekonomicky odôvodnené správanie, z ktorého vyplývajú jednotlivé skutočnosti a právne úkony, je definované v jednotlivých hmotnoprávnych zákonoch ako predmet dane.

súkromného práva umožňujú subjektom určiť si, akým právnym úkonom zamýšľaný právny vzťah založia (napr. mandátnou zmluvou, zmluvou o dielo, dohodou o pracovnej činnosti alebo dohodou o vykonaní práce), verejnoprávne predpisy už nedávajú subjektom voľbu v tom, akým spôsobom príjem z uzavretého právneho vzťahu zdaňť.

### 3 PODMIENKY APLIKÁCIE ZÁSADY NEFORMÁLNOSTI

Aplikáciu zásady neformálnosti pri posudzovaní obsahu daňovo významných právnych úkonov, či iných právnych skutočností (najčastejšie sa však jedná o právne úkony) Najvyšší správny súd zakladá na dôkladne vykonanom dokazovaní ohľadne všetkých podstatných aspektov relevantného právneho konania.

V uznesení rozšíreného senátu č. k. 1 Afs 73/2004 – 89 z 3. apríla 2007 uznesení rozšíreného senátu sa konštatuje, že o zastieranie (dissimuláciu) v zmysle § 2 ods. 7 zákona o správě daní může íst' len vtedy, ak účastníci predstierajú určitý právny úkon, hoci ho nechcú, a zastierajú tým právny úkon iný, ktorý v skutočnosti chcú, príp. ním zastierajú inú právnu skutočnosť; skúmanie pomeru medzi vôľou a prejavom vôle účastníkov právneho vzťahu je preto pre použitie tohoto ustanovenia určujúce. Najvyšší správny súd v uvedenom uznesení vychádzal z dôkladného prieskumu do sféry súkromnoprávneho skúmania vzťahu prejavu vôle a samotnej vôle. Konštatoval, že kľúčovou náležitosťou pomeru medzi vôľou a prejavom vôle je ich zhoda; naopak nedostatkom uvedenej náležitosti je nezhoda vôle a jej prejavu, ktorá môže byť na jednej strane jednostranná či dvojstranná a z hľadiska iného základného diferenciačného kritéria vedomá alebo nevedomá. O spoločnú vedomú nezhodu vôle a jej prejavu pri dvojstrannom právnom úkone ide pritom vtedy, ak medzi vôľou a prejavom oboch strán je rovnaká nezhoda a obe strany o tom vedia. Inak povedané, strany takto konajúce teda vo vzájomnej zhode prejavujú niečo iné než v skutočnosti chcú, zhodujú sa ich vôle a prejavy takejto vôle, ale chýba zhoda medzi ich spoločnou vôľou a ich vzájomnými zhodnými prejavmi. Teória pritom v rámci uvedenej spoločnej vedomej nezhody medzi vôľou a jej prejavom rozlišuje jednak tzv. (absolútnu) simuláciu – strany predstierajú, že uzatvárajú určitý úkon, hoci v skutočnosti nechcú uzavrieť žiadny právny úkon – a jednak tzv. relatívnu simuláciu (dissimuláciu), keď strany predstieraním uzatvorenia jedného právneho úkonu zastierajú iný právny úkon. Zatiaľ čo prestieraný (simulovaný) právny úkon trpí ako nezhodou vôle a prejavu, tak aj nedostatkom vážnosti vôle, a je preto neplatný, platnosť zastieraného (dissimulovaného) právneho úkonu je treba posúdiť samostatne. Samotná dissimulácia vo všeobecnosti nie je v rozpore s právom a sama o sebe nespôsobuje neplatnosť právneho úkonu. Zjednodušene povedané teda má platiť to, čo účastníci chceli a zastierali, a nie to, čo nechceli a predstierali.

Z rekapitulovaného právneho názoru potom vyplývajú aj dôkazné nároky na správcu dane hodlajúceho zásadu neformálnosti aplikovať. Totiž ak sa zmluvné strany rozhodnú, v súlade so všeobecnými princípmi, ako je zmluvná sloboda, dobrá viera, nezneužívanie ekonomicky silnejšieho postavenia, atď., do právneho vzťahu vstúpiť so



všetkými dôsledkami z toho plynúcimi a dôjde k jeho skutočnej realizácii, neide o právny úkon zastretý. Inak by to však bolo vtedy, ak by jeden subjekt primäl k uzatvoreniu zmlúv o dielo druhú stranu za pomoci ekonomického nátlaku, zneužívajúc jej faktickú ekonomickú závislosť, a primäl ju tak uzavrieť takú zmluvu, ktorú v skutočnosti nemala záujem uzatvoriť (rozsudok č. k. 7 Afs 72/2008 – 97 z 15. januára 2009). Z toho vyplýva, že v rámci preukazovania skutočného obsahu bude správca dane posudzovať otázky faktickej dobrovoľnosti dojednania obchodnoprávneho vzťahu, t. j. možného ekonomického nátlaku a zneužitia faktickej ekonomickej závislosti fyzickej osoby, resp. ekonomickej výhodnosti uzatvorenia obchodnoprávneho vzťahu pre fyzickú osobu. Vo všeobecnosti tak možno konštatovať, že ak sa samostatne zárobkovo činná osoba vo svojej roli ocitla dobrovoľne, nemusí sa ešte jednať o švarcsystém<sup>6</sup>.

Uvedenými názormi dochádza k istému posunu v nazeraní na aplikovateľnosť zásady neformálnosti pri správe daní. Otázkou totiž napríklad môže byť, či všeobecne známy stav nezamestnanosti v Slovenskej republike má taký charakter, že jednotlivec, ktorý potrebuje zabezpečiť uspokojenie svojich základných životných potrieb, sa vo vyjednávacom vzťahu s potenciálnym budúcim zamestnávateľom ocitá v ekonomickej závislosti takej intenzity, ktorá ho zbavuje dobrovoľnosti pri rozhodovaní sa o ponuke partnera pracovať preň mimo rámca pracovnoprávneho vzťahu. Pokiaľ by bola odpoveď záporná, potom treba konštatovať, že účastníci pri uzatváraní obchodnoprávneho alebo občianskoprávneho vzťahu nezastierajú iný právny úkon, a tak je aplikácia zásady neformálnosti vylúčená. Skutočne, otázkou je komu v súčasnosti vadí vykonávanie činnosti naplňajúcich pojem závislej práce mimo rámca pracovnoprávnych vzťahov. Zrejme jedine štátu, ktorý takto pociťuje oslabenie príjmov verejných rozpočtov<sup>7</sup>, a tak kvalifikuje takéto druhovo vymedzené konania ako daňové úniky. Je totiž zrejmé, že množstvo fyzických osôb, ktoré poskytujú svojim odberateľom služby na základe obchodnoprávneho vzťahu alebo občianskoprávneho vzťahu, si sú síce vedomé, že vykonávajú činnosť naplňajúcu znaky závislej práce, ale dobrovoľne vstúpili do obchodnoprávneho alebo občianskoprávneho vzťahu, a teda pri uzatváraní právneho vzťahu nekonali s vedomím a úmyslom zastierania akéhokoľvek iného právneho úkonu. Nakoniec potvrdzuje to aj právny názor Najvyššieho správneho súdu v už spomenutom uznesení rozšíreného senátu č. k. 1 Afs 73/2004 – 89 z 3. apríla 2007, podľa ktorého zásadu neformálnosti nemožno aplikovať na prípad, keď prejav a vôľa sú v zhode, teda účastníci majú skutočný záujem urobiť právny úkon, robia tak však s dôvodu obchádzania zákona.

Z predmetného uznesenia vyplýva, že v takýchto prípadoch by azda bolo možno aplikovať právny názor o obchádzaní daňových zákonov. Právna teória je tu však

---

<sup>6</sup> Trezziová, D.: Rizika švarcsystému a jeho kontrola. In: Daňový expert, č. 3/2012, s. 18

<sup>7</sup> dôkazom toho je aj postupný vývoj legislatívy v oblasti daňového a odvodového zaťaženia v poslednom období, ktorý sa zjavne snaží maximálne zúžiť priestor pre daňovú optimalizáciu prostredníctvom sofistikovaných a atypických foriem právnych vzťahov. Nástrojom zúženia je pokrytie takmer všetkých do úvahy prichádzajúcich príjmov nielen daňovým, ale aj odvodovým zaťažením.

veľmi opatrná. Na účely aplikácie obchádzania zákona musí správca dane najprv definovať kogentné pravidlo vyjadrené v zákone a následne preukázať rozpor konania daňového subjektu s týmto pravidlom. Vo vzťahu k daňovej optimalizácii daňových subjektov je vhodné uviesť, že do dnešného dňa hmotné daňové zákony nie sú vybudované na princípe maximalizácie príjmov štátneho rozpočtu. Preto je aplikácia obchádzania zákona na daňovú optimalizáciu len ťažko možná, keďže absentuje hmatateľné pravidlo, ktoré by malo byť daňovou optimalizáciou daňového subjektu obchádzané<sup>8</sup>.

Citovaný názor právnej teórie však podľa nášho názoru musí byť korigovateľný. Maximalizácia daňových príjmov verejných rozpočtov nie je jediný charakterový prvok právnej regulácie daní, ktorý je právnymi úkonmi obchádzateľný. Zákony upravujúce jednotlivé dane majú svoje vlastné konceptuálne prístupy, ktoré sa prejavujú v tak jednoznačnom vymedzení predmetu dane, aký je normatívnemu právnemu jazyku prístupný. Ide napríklad o zdanenie hospodárskej výkonnosti jednotlivca, alebo o dôslednú požiadavku zdanenia spotreby tovarov podliehajúcich spotrebným daniam.

Najvyšší správny súd inšpirovaný rozsudkom Súdneho dvora Európskej únie vo veci C-255/02 z 21. februára 2006 (Halifax) potvrdzuje, že daňové subjekty majú právo usporiadať si svoje podnikanie tak, aby si znížili svoju daňovú povinnosť. Neexistuje žiadna povinnosť podnikat' takým spôsobom, aby sa zvýšil daňový príjem štátu. Základnou zásadou je vybrať si čo najmenej zdaniteľný spôsob prevádzkovania podnikania, aby sa minimalizovali náklady. Jedným dychom však Najvyšší správny súd zdôrazňuje, že takáto sloboda existuje len v rozsahu legálnych možností stanovených právnou reguláciou konkrétnej dane (rozsudok č. k. 2 Afs 178/2005-64 z 23. augusta 2006).

#### 4 ZÁVER

Zásada neformálnosti je jedným z mnohých nástrojov obsiahnutých v právnej regulácii správy daní, ktoré slúžia realizácii princípov správy daní a v užšom zmysle daňového konania. Týmito princípmi sú ochrana fiskálneho záujmu verejných rozpočtov a ochrana práv a právom chránených záujmov daňových subjektov. Správca dane je pri uplatňovaní zásady neformálnosti povinný plniť požiadavku na objektívny postoj k obom spomenutým princípom. Odpoveď na otázku, aký je skutočný obsah právneho úkonu alebo inej skutočnosti rozhodujúcej pre vyrubenie alebo vybratie dane sa totiž v daňovom konaní môže núkať viacero. Správca dane si však s definitívnou platnosťou musí vybrať iba jednu odpoveď a pritom jeho výber nesmie byť a priori determinovaný preferovaním fiskálneho záujmu verejného rozpočtu alebo záujmu ochrany záujmov daňového subjektu. Pravdaže, výber realizovaný správcom dane vždy v konečnom dôsledku uprednostní niektorý z dvoch ťažiskových princípov, dôležitý však bude

---

<sup>8</sup> Lichnovský, O., Ondříšek, R. a kol.: Daňový řád. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 19

záver, že uprednostnenie je výrazom nezaujatého prístupu správcu dane k hodnoteniu relevantných skutkových zistení.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] KRÁLIK, Jozef. – JAKUBOVIČ, Daniel: *Finančné právo*. Bratislava: VEDA, Vydavateľstvo SAV, 2004, 728 s. ISBN 80-224-0804-2.
- [2] LICHNOVSKÝ, Ondřej – ONDRÝSEK, Roman a kolektív: *Daňový rád. Komentár*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, 524 s. ISBN 978-80-7400-331-8
- [3] MATYÁŠOVÁ, Lenka – GROSSOVÁ, Marie Emilie: *Daňový rád s komentářem, důvodovou zprávou a judikaturou ve znění technické novely zák. č. 30/2011 Sb.* Praha: Leges, 2011, 628 s. ISBN 978-80-87212-70-7
- [4] TREZZIOVÁ, Dana: *Rizika švarcsystému a jeho kontrola*. Daňový expert. Odborný daňový časopis. č. 3/2012. ISSN 1801-2779
- [5] VRABKO, Marián: *Rozhodovacia činnosť pri správe daní*. Bratislava: VO PF UK, 1998, 98 s., ISBN 80-716-0099-7

JUDr. Martin VERNARSKÝ, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy  
martin.vernasky@upjs.sk

## ZODPOVEDNOSŤ ZA SPRÁVNE DELIKTY A POŽIADAVKY ODPORÚČANIA VÝBORU MINISTROV RADY EURÓPY Č. (91) 1 O SPRÁVNÝCH SANKCIÁCH.<sup>1</sup>

Michal MASLEN

### Abstract

*Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe no. (91) 1 on administrative sanctions defines its scope in relation to the administrative acts by which the administrative authorities impose sanctions to the addresses of public administration for the unlawful conduct, whether in the form of fines or other non-monetary sanctions. It does not apply to the measures taken in relation to criminal proceedings and to the disciplinary offenses. Relatively comprehensive legislation on the liability for offenses provides in Slovakia the Act of the Slovak National Council no. 372/1990 Coll. on the offenses. However, according to several representatives of the jurisprudence and of the legal practice, the legislation on the proceedings on the administrative offenses is relatively brief. The author of the paper examines the extent of transposition of the guarantees expressed in the above Recommendation to the Slovak legislation on the liability for the administrative offenses.*

**Keywords:** administrative offense, administrative liability, the Council of Europe

### 1 ÚVOD

„Spravodlivosť je pevná a trvalá vôľa dať každému, čo mu podľa práva patrí.“ Autor uvedeného citátu – Iustinus - síce pochádzal z antiky, avšak vyjadril sa k spravodlivosti spôsobom použiteľným aj v dnešnej dobe. Veľmi jednoducho, ale jasne vystihol podstatu spravodlivosti a jej vzťah k zodpovednosti. Ak sa na tento citát pozrieme podrobnejšie, uvedomíme si viacero aspektov spravodlivosti. V prvom rade spravodlivosti nedávame prívlastky. Akokoľvek by sme ju chceli opisovať adjektívami, vždy ju deformujeme. Pokiaľ má byť spravodlivosť vôľou dať každému, čo mu podľa práva patrí, nemôže byť ani dobrá ani zlá. Musí vyjadrovať vzťah príčiny a následku. Uvedený vzťah opisuje autor výroku slovami „dať každému, čo mu patrí“. Ak teda osoba poruší svoju povinnosť, musí za toto porušenie niesť následky. Čím sa dostávame k podstate zodpovednosti. Spravodlivosť teda vyjadruje spôsob, akým by sme mali vyvodzovať zodpovednosť. Tento spôsob previazal autor s právom. Ak preložíme Iustinov výrok, spravodlivosť by mala predstavovať zákonný spôsob vyvodzovania právnej zodpovednosti.

---

<sup>1</sup> Tento príspevok bol spracovaný v rámci projektu VEGA č. 1/0092/13 “Princípy administratívnoprávnej zodpovednosti – právna úprava a právna prax”

Právny význam z uvedeného hľadiska má preto spojenie spravodlivosti so zákonnosťou. Zákon ako jediný prameň práva môže ustanovovať podmienky administratívnoprávnej zodpovednosti. Spravodlivosť potrestania podľa zákona, ústavných dokumentov a medzinárodných zmlúv vyplýva zo skúmania zákonných podmienok a predpokladov vzniku zodpovednosti.<sup>2</sup> Porušenie právnej povinnosti musí teda byť v rozumnom vzťahu k škodnému následku. Právna teória a prax ilustruje uvedenú tézu predovšetkým teóriami príčinnej súvislosti.<sup>3</sup> Zákonnosť sankcionovania vníma v širších súvislostiach očakávaní založených na zákone. Pokiaľ sú neisté hranice legitímnych očakávaní založených na zákone, je neistá i sloboda.<sup>4</sup> Toto právne vedecké či sociálne filozofické vymedzenie má svoje dôsledky. Zmena priestoru autonómie vôle, ktorý ohraničujú zákonné zákazy, by nemala byť nekontrolovateľná. Požiadavka zohľadňovania dopadu na kvalitu sféry slobodného konania sa preto týka určitosti trestnoprávnej úpravy a právneho rámca administratívnoprávnej zodpovednosti.<sup>5</sup>

Ochrana verejných subjektívnych práv je v našom ústavnom systéme v prvom rade úlohou súdov, a to tak všeobecných súdov, ako aj Ústavného súdu Slovenskej republiky. Osobitne preto súdy zvyrazňujú svoju povinnosť chrániť jednotlivcov pred zásahmi verejnej moci. Táto povinnosť súdov je základným komponentom právneho štátu rešpektujúceho a ctiaceho ľudské slobody. Vďaka svojim definičným znakom – nezávislosti a viazanosti právom – Ústavou Slovenskej republiky, zákonmi a vybranými medzinárodnými zmluvami môže a musí súdna moc chrániť jednotlivcov pred excesmi verejnej moci. Pri posudzovaní prípustnosti zásahu do postavenia jednotlivca zaväzujú orgány verejnej moci tzv. „ľudskoprávne“ normy. Inými slovami, podmienky prípustnosti zásahu ustanovuje v prvom rade hmotné právo. Tieto ustanovenia sú povinné zvažovať súdy a rozširovať ich o podmienku „ľudskoprávnu“, jadrom ktorej je naplnenie textu Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a judikatúry k nemu.<sup>6</sup> Ústavné súdnictvo teda hovorí o „ľudskoprávnom“ rozmere právnych noriem. Právna veda ide ďalej a poukazuje na slušnosť práva<sup>7</sup> alebo na humánnosť správneho trestania.<sup>8</sup>

---

<sup>2</sup> Ak napríklad zákon alebo právny predpis ustanovuje ako jeden z predpokladov vzniku zodpovednosti porušenie dôležitej povinnosti vyplývajúcej zo zákona, musí orgán verejnej moci pre spravodlivosť potrestania konkrétne naplniť obsah týchto predpokladov. (K tomu bližšie pozri : Rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici, sp. zn. 4To/100/2012, zo dňa 05.12.2012)

<sup>3</sup> K tomu pozri: Solnař, V., Fenyk, J., Čísařová, D.: Základy trestní odpovědnosti, Praha: Orac 2003, str. 196 násl.

<sup>4</sup> K tomu bližšie pozri : Rawls, J. Teorie spravedlnosti. Praha : Victoria Publishing. 1995. s. 145

<sup>5</sup> Wagenrová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol. Listina základních práv a svobod. Komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 805

<sup>6</sup> K tomu bližšie pozri : Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 26. 06.2008, sp. zn. II. ÚS 111/08.

<sup>7</sup> K tomu bližšie pozri : Šimovček, I. : Slušnosť (fairness) ako hodnota slovenského trestného konania. In : Hodnoty trestného práva. Trnava : typi universitatis Tyrnaviensis. 2012. s. 184

<sup>8</sup> K tomu bližšie pozri : Košičiarová, S. : Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava : Iura edition. 2012. s. 29

Právne postavenie zodpovedného subjektu vyjadrujú spomenuté právne systémy jasným, zreteľným a zrozumiteľným spôsobom. Účinným nástrojom v tomto smere môžu byť práve rezolúcie a odporúčania Výboru ministrov Rady Európy. Potrebu ich aplikácie zdôrazňuje aj právna prax. Rozhodovacia činnosť Európskeho súdu pre ľudské práva, českých súdov a slovenských súdov zdôrazňuje všeobecnú viazanosť právom v právnom štáte. Ak má štátny orgán záväzok dodržiavať právo vymedzené Ústavou a medzinárodnými zmluvami, musí vždy skúmať podmienky zodpovednosti a ukladať sankciu v medziach týchto dokumentov, zákonom ustanoveným spôsobom a v zákonom ustanovenom rozsahu. V opačnom prípade pôjde jeho rozhodnutie proti samej podstate právom vymedzených povinností. Pri skúmaní podmienok trestnej zodpovednosti a jej vyvodzovaní sa orgán verejnej moci a najmä súd musí vždy pridržať príkazu ustanoveného v čl. 49 Ústavy Slovenskej republiky. Uvedená záruka poskytuje inú právnu ochranu občana, a to v podobe ustanovenia podmienok trestnosti činu výlučne zákonom a teda výhradne len zákonodarcom.<sup>9</sup>

## 2 Hlavná časť príspevku

Podľa súčasnej súdnej judikatúry by pri rozhodovaní o administratívnych sankciách mali orgány verejnej správy rešpektovať aj Rezolúcie Rady Európy a Odporúčania Výboru ministrov týkajúce sa rozhodovacej činnosti verejnej správy a ochrany práv jednotlivca, a to i napriek tomu, že nie všetky sú súčasťou nášho právneho poriadku. Podľa Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ide predovšetkým o Rezolúciu Výboru ministrov č. (77) 31 o ochrane jednotlivca v súvislosti s rozhodnutiami správnych orgánov, Odporúčanie Výboru ministrov č. (80) 2 o správnej úvahe a Odporúčanie Výboru ministrov č. (91) 1 vo veciach administratívnych sankcií (ďalej ako „Odporúčanie č. (91) 1“).<sup>10</sup>

Podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky teda zaväzujú orgány verejnej moci tzv. „ľudsko-právne“ normy. Najvyšší súd Slovenskej republiky zas hovorí o potrebe použitia rezolúcie a odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy v rámci správneho trestania. Aký je potom dôsledok tejto judikatúry?

Otázkou je teda samotný charakter a význam rezolúcie a odporúčaní Výboru Ministrov Rady Európy. Výbor Ministrov Rady odporučil členským štátom v rámci Odporúčania č. (91) 1 zakotvenie princípov vyjadrených v tomto dokumentov do svojich právnych poriadkov. Právna veda a prax nie je jednotná v tom, akú úlohu zohrávajú právne princípy v systéme práva. Sú to však pravidlá, ktoré sú všeobecné a viac-menej spoločné pre právne systémy jednotlivých krajín. Právne princípy preto môžu mať podľa niektorých autorov normatívny a nenormatívny význam a prejavovať preto svoju interpretačnú funkciu alebo zároveň slúžiť aj ako prameň práva.<sup>11</sup> Iní autori tvrdia, že

<sup>9</sup> K tomu bližšie pozri: Nález Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. IV. ÚS 565/99, zo dňa 28.06.2000.

<sup>10</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 29.9.2011, sp. zn. 5Sžp 6/2011

<sup>11</sup> K tomu bližšie pozri : Katona, I. : Hodnoty trestného práva a ich reflexie v právnej teórii a právnej praxi. In. : Hodnoty trestného práva. Trnava : Typi Universitatis Tyrnaviensis. 2012. s. 97.

tieto pravidlá vyjadrujú základné hodnoty spravodlivosti a racionálnej zákonitosti výkonu verejnej moci v demokratickom a právnom štáte, ale nie sú samostatným prameňom práva.<sup>12</sup> Obe skupiny autorov sa však zhodnú v tom, že existenciu všeobecných princípov správneho práva odvodzujú z platného textu Ústavy. Samozrejme, že ústavné normy nemôžu obsiahnuť všetky pravidlá, zakotvujú však hlavné a základné princípy, ktoré musia vykonávatelia aj adresáti verejnej moci dodržiavať bez ohľadu na mieru ich vyjadrenia v písanom práve.<sup>13</sup>

Prikláňame sa skôr k druhému názoru. Čo sa vlastne judikatúra snaží povedať pri zdôrazňovaní povinnosti použiť ľudsko-právnu normu? Z teoretického hľadiska ide podľa ústavnej judikatúry o aplikačnú prednosť ústavy a medzinárodných zmlúv v situácii, v ktorej sú právnymi normami ustanovujúcimi „niečo viac“ ako zákon, čím rozširujú zdanlivo taxatívnu úpravu v zákone. V koncepte priamej aplikovateľnosti Ústavy a medzinárodných zmlúv o ľudských právach už nie vždy obstojí doslovný výklad a klasické chápanie taxatívneho výpočtu.<sup>14</sup> Členstvo v Rade Európy je v dnešnej dobe vecou politickej prestíže. Rovnaký postoj zaujímajú členské štáty aj k použiteľnosti rezolúcií a odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy. „Ľudsko-právna norma“, na ktorú poukazuje Ústavný súd Slovenskej republiky sa v týchto politických dokumentoch prejavuje v tom, že ich tvorcovia sa pokúsili o zhrnutie prístupov k požiadavkám na obsah princípov právneho štátu v jednotlivých častiach modernej Európy.

Ľudsko-právne normy v ponímaní súdnej judikatúry preto prezentujú hodnotový základ spoločný členským krajinám Rady Európy, vychádzajúci z rešpektu k ľudským právam a slobodám v oblasti rozhodovania orgánov verejnej správy. Prostredníctvom formulovaných princípov založila Rada Európy určitý štandard pre kvalitu rozhodovania verejnej správy po jeho obsahovej stránke. Rešpekt k týmto princípom by mal byť kontrolovateľný a rozhodnutia, úkony a postupy správnych orgánov preskúmateľné okrem iných aj z hľadiska plnenia zásady zákonnosti.<sup>15</sup> Prijatie odporúčaní a rezolúcií je dôsledkom judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Odporúčania majú preto „tľmočiť záruky“ ustanovené Dohovorom aj na úrovni správneho konania, kde Dohovor nie je priamo použiteľný.<sup>16</sup> Odporúčanie č. (91) 1 je preto výkladovou pomôckou pri aplikácii princípov vyjadrených priamo v Ústave Slovenskej republiky.

---

<sup>12</sup> K tomu bližšie pozri : Košičiarová, S. : Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava : Iura EDITION, s. r. o. 2012. s. 29.

<sup>13</sup> K tomu bližšie pozri : Hendrych, D. a kol. Správni právo. Obecná časť. 6. Vydání. Praha : C. H. Beck. 2006. s. 61

<sup>14</sup> K tomu bližšie pozri : Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 26. Júna 2008, sp. zn. II. ÚS 111/08.

<sup>15</sup> K tomu bližšie pozri : Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 18. Februára 2011, sp. zn. 1Sžo/281/2009.

<sup>16</sup> K tomu bližšie pozri : Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 31. Januára 2012, sp. zn. 5Sžo/49/2011.

Odporúča vládam členských štátov Rady Európy, aby sa vo svojom práve a praxi riadili zásadami, ktoré vyplývajú z tohto odporúčania.<sup>17</sup>

Slovenská súdna judikatúra preto zastáva názor, že napríklad pri ukladaní pokuty vo výške 10 000 Sk za porušenie zákonnej povinnosti, je absencia dôvodov rozhodnutia prípustná z dôvodu výšky uloženej sankcie, ktorá bola uložená na spodnej hranici zákonného rozpätia a aj s prihliadnutím na charakter porušenej zákonnej povinnosti. Tento názor odôvodňuje čl. 6 Odporúčania č. (91) 1, podľa ktorého v prípadoch menšej dôležitosti je možné upustiť od povinnosti odôvodnenia a uloženia sankcie v správnom konaní, ktorý zároveň pripúšťa absenciu dôvodov pri správnych deliktoch menšej závažnosti.<sup>18</sup>

Súdna judikatúra teda vzťahuje Odporúčanie č. (91) 1 na rozhodovanie o správnych deliktoch, a to preto, že aj na uvedené delikty nepriamo dopadajú požiadavky čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ľudských právach a základných slobodách, pretože Dohovor v čl. 6 ods. 1 používa pojem „akékoľvek trestné obvinenie“. Ak napríklad orgán verejnej moci rozhodne v ten istý deň ôsmimi samostatnými rozhodnutiami o ôsmich rovnakých daňových deliktoch spáchaných v ôsmich za sebou nasledujúcich daňových obdobiach, porušuje zásady ustanovené Odporúčaním č. (91) 1. V takom prípade mal orgán verejnej moci rešpektovať zásady správneho trestania a vyvodiť zodpovednosť za previnenie trvajúce a opakované. Orgán verejnej moci mal preto uložiť iba jednu pokutu ako sankciu za nesplnenie si zákonom ustanovenej povinnosti.<sup>19</sup> Obdobne opisuje dôsledky odporúčaní a rezolúcií Výboru ministrov Rady Európy pri vyvodzovaní zodpovednosti za správne delikty aj právna veda.<sup>20</sup>

Podľa čl. I. Odporúčania č. (91) 1 správne sankcie a podmienky, za ktorých sú ukladané, musia byť ustanovené zákonom. Táto požiadavka nemá vplyv len na postup vyvodzovania zodpovednosti za správne delikty. Poukazuje predovšetkým na zásadu zákonnosti vymedzenia správnych deliktov a zákonnosti sankcií za nich ukladaných. Odporúčanie č. (91) 1 je dôležitým interpretačným nástrojom pre vnútroštátne správne súdy pri výklade zákonov týkajúcich sa správneho trestania. Ustálenie skutkovej podstaty správneho deliktu podľa odporúčania znamená, že skutková podstata spĺňa požiadavku zásady čl. 1 a zásady čl. 2 a aj čl. 49 Ústavy Slovenskej republiky a *zásady nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*. Uvedené požiadavky znamenajú, že ak má vykonávateľ verejnej moci na jednej strane zákonom ustanovenú právomoc sformulovať nové skutkové podstaty správnych deliktov, na druhej strane adresát

<sup>17</sup> K tomu bližšie pozri : Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 18. Januára 2011, sp. zn. 3Sžo/79/2010.

<sup>18</sup> K tomu bližšie pozri : Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 14. Februára 2008, sp. zn. 3Sžf/83/2007.

<sup>19</sup> K tomu bližšie pozri : Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 19. Októbra 2011, sp. zn. 2Sžf/44/2011.

<sup>20</sup> K tomu bližšie pozri : Masárová, L. : Ukládanie sankcií za správne daňové delikty In: Pocta profesorovi Slovinskému. Bratislava : Univerzita Komenského, Právnická fakulta, 2009. s. 208-215.



verejnej moci musí mať možnosť poznať presný obsah správania, ktoré je zakázané. Až po tomto momente ho možno sankcionovať. Činnosť orgánu verejnej moci by preto mala v takomto prípade mala byť zameraná na včasné identifikovanie správania, zachytenie ich obsahu rozhodnutím, ich zakázanie a následne až na sankcionovanie, kedy už môže byť naplnená zásada *zásady nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*.<sup>21</sup>

Doterajšia judikatúra v oblasti administratívneho trestania zastáva názor, že, v prípade ak obvinený zo správneho deliktu spáchal viacero správnych deliktov, je povinnosťou správneho súdu skúmať, či orgán verejnej správy pri ukladaní pokuty za tieto delikty nemal v zmysle absorpčnej zásady uplatňujúcej sa v trestnom práve uložiť iba jednu pokutu ako sankciu za správny delikt najprísnejšie postihnuteľný. Z Odporúčania výboru ministrov č. (91) 1, vyplýva, že pri ukladaní administratívnych sankcií platia analogicky základné podmienky ukladania sankcií trestných s tým, že správny postih protiprávneho správania možno uplatniť len v primeranej lehote a že každé konanie smerujúce k správneho potrestaniu musí byť uzatvorené konečným rozhodnutím. Povinnosť dokazovania spočíva na správnom orgáne. Správny akt, ktorým je ukladaná sankcia, musí byť vždy preskúmateľný z hľadiska zákonnosti nezávislým a nestranným súdom. Odporúčanie sa vzťahuje jednak na pokuty alebo iné opatrenia trestnej povahy bez ohľadu na to, či majú peňažnú alebo inú povahu.<sup>22</sup>

### 3 ZÁVER

Verejnú správu ovláda predovšetkým princíp zákonnosti. Oblasť správneho trestania je však špecifická v tom, že vykonávatelia verejnej moci zasahujú do právneho postavenia adresátov. Obsah ich právneho postavenia vytvárajú predovšetkým ústavne garantované práva jednotlivca. Aj z uvedeného dôvodu európska súdna judikatúra a doktrína hovorí v tejto súvislosti o deliktach verejnoprávnej povahy, resp. o správnych deliktach trestnoprávnej povahy.

Zmyslom tohto prístupu je aplikovať na oblasť správneho trestania rovnaký štandard ochrany verejných subjektívnych práv, ako je tomu v prípade trestnoprávneho postihu. Toto je vyjadrením princípu viazanosti právom. Napr. estónska Ústava vyjadruje uvedený princíp v čl. 3, podľa ktorého štátnu moc možno vykonávať len na základe Ústavy a zákonov, ktoré sú v súlade s Ústavou.<sup>23</sup>

Východiskom tohto princípu je princíp vlády práva. Podľa F. Ehma z tohto princípu možno odvodiť pravidlá ako rešpekt k nezávislosti súdnej moci, rovnosť pred

---

<sup>21</sup> K tomu bližšie pozri : Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 23. Mája 2013, sp. zn. 8Sžhpu/1/2012.

<sup>22</sup> K tomu bližšie pozri : Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 19. Októbra 2011, sp. zn. 2Sžf/44/2011.

<sup>23</sup> K tomu bližšie pozri: Questionnaire concerning the Regulation of Good Administration in the Member States of the EU - Estonia (dostupné na: <http://www.statskontoret.se/upload/publikationer/2005/goodadministrationestonia.pdf>, 30.7.2012, 15:31 hod.)

zákonom, princíp právnej istoty, úcta k ľudským práva, oddelenie právomocí (separation of powers), viazanosť štátu právom a súdržnosť právnej úpravy.<sup>24</sup>

Problémom slovenskej právnej úpravy správneho trestania vo všeobecnosti je, že jednotlivé zákony čiastočne vyjadrujú ústavnoprávne záruky trestania. Lepšie povedané - uvedené záruky možno z právnej úpravy čiastočne vyabstrahovať. Avšak v prevažnej väčšine prípadov nadobúdajú tieto princípy a pravidlá záväznosť najmä z moci súdnej praxe, ktorá analogicky aplikuje záruky trestnoprávneho postihu na oblasť správnych deliktov.

Pri rozhodovaní o administratívnych sankciách by mali byť rešpektované aj Rezolúcie Rady Európy a Odporúčania Výboru ministrov týkajúce sa rozhodovacej činnosti verejnej správy a ochrany práv jednotlivca. Rešpekt orgánov verejnej moci k rezolúciám a odporúčaniam Výboru ministrov Rady Európy je schopný zabezpečiť výkon verejnej moci v súlade s princípom viazanosti právom a s princípom vlády práva.

JUDr. Michal MASLEN, PhD.

Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave  
michalmaslen@yahoo.com

---

<sup>24</sup> K tomu bližšie pozri: Ehm, F. : The rule of law: concept, guiding principle and framework. In. : Administrative discretion and the rule of law. Trieste : European comission for democracy through law. 2010 (dostupné na: [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-UDT\(2010\)022-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-UDT(2010)022-e.pdf), 30.07.2012, 14:57 hod.)

## K ZÁNIKU ZODPOVEDNOSTI ZA SPRÁVNE DELIKTY

Pavol ZLOCH

### Abstract

*Within his paper the author analyzes the selected institutes of the administrative law criminal in the Slovak Republic that are connected with the termination of liability for administrative offenses. He further deals with the termination of liability because of the expiry of the time limit. At the same time he is devoted to the topic within the dissolution of a legal person and also within the concurrence of the administrative offences and within the so called lasting administrative offenses. In the end he submits partial recommendations to the legal application practice and de lege ferenda proposals.*

**Keywords:** *administrative offense, offense, other administrative offense, entities of the administrative offenses, the passing of time, preclusion, concurrence of the administrative offenses*

### 1 ÚVOD

K zameraniu príspevku na tejto konferencii na problematiku zániku zodpovednosti za správne delikty mňa motivovala jednak participácia na riešení schváleného grantu<sup>1</sup> a jednak poznatky z konzultačnej a prednáškovej činnosti pre správne orgány príslušné na správne konanie a rozhodovanie o správnych deliktoch na jednotlivých úsekoch verejnej správy<sup>2</sup> ako aj poznatky získané v priebehu výkonu funkcie člena rozkladových komisií.<sup>3</sup> Všeobecnejšie možno konštatovať, že inštitútu zániku zodpovednosti za správne delikty je v odbornej literatúre v odbore správneho práva v Slovenskej republike venovaná pomerne malá pozornosť. Buď nie je v textoch učebníc, komentárov uvádzaný vôbec alebo tu je iba veľmi stručná zmienka prevzatím len textu ustanovenia § 20 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch. Vo vzťahu k iným správny deliktom väčšinou absentuje akákoľvek zmienka vôbec alebo len veľmi stručne sa poukáže na zánik uplynutím času, subjektívne a objektívne lehoty. Ako nasvedčujú poznatky z praxe je potrebné i v teórii správneho práva tomuto inštitútu resp. inštitútom s ním spojeným poskytnúť väčší priestor. Je logické, že v tomto čo do rozsahu limitovanom príspevku uvádzaná medzera nemôže byť uspokojivejšie vyplnená. Preto sa tu pokúšam poukázať len na niektoré problémy, ktoré by mohli

---

<sup>1</sup> Tento príspevok bol vyhotovený v rámci projektu VEGA č. 1/0092/13 „Princípy administratívnoprávnej zodpovednosti – právna úprava a právna prax“.

<sup>2</sup> Napríklad pre orgány a zamestnancov obcí k problémom s aplikáciou sankčných ustanovení zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku, alebo pre subjekty, ktoré pôsobia vo sfére licenčného podnikania.

<sup>3</sup> V ostatných rokoch člena rozkladovej komisie ministra zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky, kde boli otázky administratívnoprávnej i trestnoprávnej zodpovednosti riešené ako súvisiace otázky spojené s rozhodovaním vo veci samej.

viest' k hlbšiemu zamysleniu sa prípadne k širšej odbornej diskusii. Ako jeden z problémov vidím už samotný fakt, že inštitút zániku zodpovednosti za správne delikty je v slovenskom správnom práve *de lege lata* diferencovane upravený. Iná legislatívna konštrukcia je aplikovaná v právnej úprave priestupkov ako v právnej úprave ostatných správnych deliktov. V osobitných úpravách priestupkov sa niekedy začleňujú skutkové podstaty, ktoré majú povahu iných správnych deliktov. Napríklad v § 105 ods. 1 písm. c) a e) zákona č. 50/ 1976 Zb. sú ako priestupok uvedené konania, ktorými sa porušujú povinnosti správno-procesnej povahy a mali by byť upravené skôr ako poriadkové delikty. Podobne v pôvodnom texte právnej úpravy priestupku na úseku školstva bola ako zodpovedný subjekt za priestupok uvedená obec (v prípade, že nemala ustanovenú kvalifikovanú osobu). Zrejme je na mieste otázka, či takéto diferencie, odlišnosti, osobitosti sú dôvodné. Či pokračovať v trende nekodifikovania, roztrieštenosti priestupkového práva ale najmä práva správneho trestania za ostatné správne delikty okrem priestupkov. Alebo skôr preferovať trend tradične uplatňovaný v trestnom práve t. j. snahu o čo najväčšiu mieru kodifikácie. Osobitnú úpravu v osobitnom zákone voliť skutočne len v ojedinelých prípadoch, kde si to špecifika konkrétneho úseku verejnej správy nevyhnutne vyžaduje. Špeciálne, osobitne upraviť len tie inštitúty, kde by všeobecná úprava neposkytla dostatočnú a účinnú ochranu pre plnenie funkcií a úloh na danom úseku verejnej správy. Na preklopenie medzery, absencie podrobnejšej právnej úpravy všeobecných podmienok zodpovednosti za ostatné správne delikty okrem priestupkov sa uvádza aplikácia inštitútu analógie. Zároveň sa ale poukazuje na neprípustnosť analógie v správnom trestaní, ak by bola v neprospech páchatel'a i na problémy v praxi s rešpektovaním tejto požiadavky.<sup>4</sup> Podobne si asi zaslúži pozornosť posúdenie do akej miery slovenská právna úprava korešponduje, zodpovedá princípom a požiadavkám zakotveným v príslušných dokumentoch Európskej únie<sup>5</sup> regulujúcich zodpovednosť za správne delikty. resp. administratívno-právnu zodpovednosť vôbec.

## 2 ZÁNİK ZODPOVEDNOSTI ZA JEDNOTLIVÉ DRUHY SPRÁVNÝCH DELIKTOV

Tematicky je tento príspevok síce zameraný relatívne úzko na zánik zodpovednosti za správne delikty ale otázky zániku prakticky nemožno analyzovať a posudzovať bez zohľadnenia inštitútov spojených so vznikom tejto zodpovednosti a jej trvaním. Tiež nie abstrakciou od súčasného stavu teórie správneho práva, od zovšeobecňujúcich poznatkov o podmienkach zodpovednosti za správne delikty, o ich členení na druhy (klasifikáciách) ako aj od platnej slovenskej právnej úpravy a v podmienkach členstva v EÚ i od právnych dokumentov EÚ. V slovenskej teórii správneho práva na rozdiel od

---

<sup>4</sup> Pozri napríklad Machajová, J. in Machajová, J. a kol.: *Všeobecné správne právo*. 5. vydanie. Bratislava: EUROKODEX, s.r.o., 2010, s. 262

<sup>5</sup> Napríklad: Odporúčanie (91)1 – požiadavky Rady Európy k právnej úprave správneho trestania; Smernica Európskeho parlamentu a Rady č. 2009/52/ES z 18. júna 2009, ktorou sa ustanovujú minimálne normy pre sankcie a opatrenia voči zamestnávateľom štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských krajín;

staršej českej odbornej literatúry<sup>6</sup> sa tradične pri klasifikáciách správnych deliktov zdôrazňovala zložitosť vykonania dôslednej klasifikácie nakoľko sa v právnej úprave vyskytovali a vyskytujú čiastkové rozdiely i vnútri jednotlivých druhov alebo skupín správnych deliktov. Od základného členenia na priestupky a iné správne delikty bolo upustené.<sup>7</sup> Pri klasifikáciách sa vyčleňujú skupiny správnych deliktov v podstate na rovnakej úrovni bez snahy o subklasifikáciu do hlavných skupín a v rámci nich do podskupín. Domnievam sa, že tomu tak je aj vzhľadom na legálnu definíciu priestupku (§ 2 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch – ďalej len zákon o priestupkoch). V tzv. negatívnom vymedzení je použitý výraz : „ ... ak nejde o iný správny delikt postihnutelný podľa osobitných zákonov ...“. Ako „iné správne delikty“ tu potom nie je vhodné začleňovať disciplinárne delikty. Postih za disciplinárny delikt sa nepovažoval za prekážku postihu takého protiprávneho konania, toho istého skutku za priestupok. „ Postih v spomenutých konaniach nevytvára prekážku „res iudicata“ vo vzťahu k tomu istému skutku, ktorý je prejednávaný ako priestupok“.<sup>8</sup> Predpokladal takú možnosť i zákonodarca, keď ustanovil, že sa má táto skutočnosť zohľadňovať pri ukladaní sankcií za priestupok „ ... či a akým spôsobom bol za ten istý skutok postihnutý v kárnom alebo disciplinárnom konaní.“ (§ 12 ods. 1 priestupkového zákona). Podľa môjho názoru citovaná časť ustanovenia je vylúčené aplikovať v tých prípadoch, kde je v zákonoch ustanovené, že o disciplinárny delikt nejde, ak ide o priestupok. Napríklad vo vzťahu k zneniu § 124 zákona č. 346/2005 Z. z. alebo § 52 ods.1 zákona č. 73/1998 Z. z. o št. službe policajtov. Zo znenia týchto ustanovení je zrejmé, že ak zavinené porušenie povinností naplňuje znaky priestupku nejde o disciplinárne previnenie. Nemôže ísť o naplnenie zákonom ustanovených znakov. Takýto skutok možno postihnúť len ako priestupok. Tu má postavenie subsidiárnej kategórie disciplinárne previnenie. Opačné riešenie by podľa môjho názoru bolo nezákonné.

Zo všeobecných súvisiacich inštitútov s inštitútom zániku zodpovednosti je potrebné i na účely tohto príspevku poukázať najmä na väzby medzi inštitútmi hmotnoprávnej a procesnoprávnej exempcie z pôsobnosti daného zákona, okolností vylučujúcich protiprávnosť činu, upustenia od uloženia sankcie a okolnosťami, ktoré majú za následok zánik zodpovednosti za správne delikty, súbehu správnych deliktov v rámci jednotlivej skupiny správnych deliktov, ako aj na členenie správnych deliktov na hromadné, pokračujúce a trvajúce, opakované správne delikty tým istým páchatelom.

<sup>6</sup> Klasifikácie sa väčšinou prezentovali zjednodušene s členením na priestupky a iné správne delikty. K iným správny deliktom sa pričleňovali: správno-právna zodpovednosť za disciplinárne delikty, za tzv. poriadkové delikty, za tzv. iné správne delikty fyzických osôb a správné delikty právnických osôb a správne delikty podnikateľov. Pozri napríklad PRUCHA, P. *Správni právo. Obecná časť. 7.* dopl. a akt. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 387 – 414 a obdobne v predchádzajúcich vydaniach. V novších študijných prameňoch sa už podobne ako v slovenských uvádza viacero klasifikačných kritérií. Pozri napríklad: Hendrych, D. a kol.: *Správni právo. Obecná časť. 7.* vydání. Praha: C.H.Beck, 2000, s. 447 - 488

<sup>7</sup> Pozri napríklad: J. Machajová takéto členenie uvádza pričom ale tiež poukazuje i na iné prístupy ku klasifikácii. Pozri dielo citované v odkaze 4, s. 260.

<sup>8</sup> Machajová, J.: *Základy priestupkového práva- Komentár.* Šamorín: Heuréka, 1998, s. 49

Okolnosti vylučujúce protiprávnosť činu (nutná obrana, krajná núdza, konanie na príkaz, výkon právomoci, dovoľená miera rizika atď.), ktorý by inak naplňoval všetky ostatné znaky priestupku musia existovať v čase takého konania. Keďže obligatórnym znakom všetkých správnych deliktov je protiprávne správanie osoby v právnom slova zmysle tu nejde o správny delikt vôbec. Ako uvádza S. Košičiarová takéto správanie sa po formálnej stránke len „podobá“ protiprávnemu správaniu.<sup>9</sup> I tu pripadajú do úvahy len povinnosti, ktoré sú uložené zákonom alebo na základe zákona (uložené v inom prameni správneho práva alebo rozhodnutím vykonávateľa verejnej správy – používanie pojmu „správneho orgánu“ považujem za nevhodne zužujúce). Procesne sú dôvodom na odloženie veci, zastavenie správneho konania resp. zrušenie rozhodnutia v rámci opravných prostriedkov. Upustenie od uloženia sankcie môže byť fakultatívne na základe správneho uváženia súčasťou rozhodnutia o správnom delikte, ak zákon takú možnosť výslovne pripúšťa, páchateľ bol uznaný vinným zo spáchania správneho deliktu a dôvody pre upustenie existujú v čase rozhodovania o správnom delikte. Od toho je treba odlišovať napomenutie v blokovom konaní (§ 84 ods.2 zákona o priestupkoch), ktoré sa zo zákona nepovažuje za sankciu. Podobne inštitút „výčitky“ (§ 54 zákona č. 73/1998 Z. z.), ktorý môže byť aplikovaný v konaní o disciplinárnom previnení alebo o priestupku policajta sa za disciplinárne opatrenie nepovažuje. Odlišovať je treba i odpustenie poriadkovej pokuty, ktorý inštitút môže správny orgán fakultatívne aplikovať, ak dôvody pre odpustenie nastanú po rozhodnutí o poriadkovej pokute (diskutabilná môže byť otázka, či správny orgán môže odpustiť i vykázanie z miesta pojednávania za hrubé rušenie poriadku). Zánik zodpovednosti za správny delikt podmieňujú právne skutočnosti, ktoré nastanú po spáchaní správneho deliktu. Sú tu naplnené všetky jeho znaky ale o správnom delikte resp. deliktoch nebolo ešte právoplatne v správnom konaní rozhodnuté. Tu zjavne pôjde o tzv. formálnu právoplatnosť – ak už rozhodnutie nemožno napadnúť riadnym opravným prostriedkom. Slovenská právna úprava v jednotlivých zákonoch tieto skutočnosti reguluje ako som už uviedol v úvode diferencovane v závislosti od druhu správneho deliktu. V zákone o priestupkoch (§ 20) sú uvedené dve takéto skutočnosti. Uplynutie času 2 rokov od spáchania priestupku a amnestia. Uplynutie času, 2 rokov od spáchania priestupku, vylučuje možnosť prejednávania priestupku. V kontexte na osobitné ustanovenia o konaní o priestupkoch možno vyvodiť, že prejednaním priestupku sa rozumie i uskutočnenie blokového konania a rozkazného konania. So zánikom zodpovednosti uplynutím času od spáchania sú spojené procesné inštitúty odloženia veci orgánom objasňovania, správny orgánom pred začatím správneho konania, zastavenia konania (ods.3 písm. a) §60, ods. 2 písm. e) § 66 a ods.1 písm. f) § 76 zákona o priestupkoch). Pokiaľ ide o amnestiu tu je právnu skutočnosťou pre zánik zodpovednosti za priestupok rozhodnutie ex offio (vlády SR). K zániku zodpovednosti sa pritom vzťahuje len časť formulácie uvedeného ustanovenia vyjadrená slovne „...nemožno ho tiež prejednať ...“ (abolícia). Ostatná časť formulácie

---

<sup>9</sup> Košičiarová, S. : SPH2-prednáška 1.3.2013. Trnava: Právnická fakulta TU v Trnave, 2013, s. 1

predstavuje agraciáciu. V odbornej literatúre sa k uvedeným dvom skutočnostiam, ktoré majú za následok zánik zodpovednosti pričleňuje i tretia a to smrť páchatel'a.<sup>10</sup>

V osobitných zákonoch upravujúcich hmotnoprávne a procesnoprávne vzťahy na jednotlivých úsekoch verejnej správy a tiež správne delikty ( buď len tzv. ostatné správne delikty okrem priestupkov alebo viacero skupín správnych deliktov) sa ako skutočnosť pre zánik zodpovednosti za daný správny delikt uvádza len uplynutie času. Vyplýva to z formulácie ústavného splnomocnenia, podľa ktorého je vláda oprávnená udeľovať amnestiu výslovne len vo veciach priestupkov. Ako na výnimku z uvedeného môže byť poukázané na ustanovenia § 59 ods. 3 zákona č. 73/1998 Z. z. a § 131 ods.2 zákona č. 346/2005 Z. z. podľa ktorých môže minister vnútra resp. minister obrany nariadiť, aby sa neprejednávali disciplinárne previnenia (nevzťahuje sa na priestupky prejednávané podľa týchto zákonov).

Vo vzťahu k deliktom právnických osôb sa ani v textoch príslušných prameňov správneho práva a ani v literatúre správneho práva vôbec neuvádza ako možná skutočnosť zániku zodpovednosti zánik právnickej osoby. Domnievam sa, že tejto problematike je veľmi aktuálne venovať pozornosť v teórii i praxi verejnej správy a správneho práva. Solídnejšie vyargumentované stanoviská si určite vyžadujú dôslednejšie analýzy ako tomu môže byť v tomto mojom príspevku. Nič menej čo i len veľmi zostručnený exkurz považujem za prínosný. Opodstatňujú to i moje poznatky o snahách o vyhýbanie sa resp. o únik z administratívno-právnej zodpovednosti osôb za porušovanie zákonných povinností, ak protiprávne aktivity vykonávanú vo forme obchodných spoločností (ďalej pre zostručnenie len firmy). Na viac od zaniknutej firmy je problematické, právnymi prostriedkami nemožné i vymáhanie právoplatne uložených sankcií – pokút. Je všeobecne známe, že mnohé konkrétne fyzické osoby pôsobia až v desiatkach firiem. Aktíva niektorých firiem „vytunelujú“ prevedením na iné „svoje“ firmy často riadené cez tzv. „biele kone“ a pasívami ako aj administratívno-právnu zodpovednosťou zaťažené firmy nechajú zaniknúť. Vyhnú sa tým faktickému splneniu obchodno-právnych záväzkov i administratívno-právnej zodpovednosti. Podľa mojich poznatkov z praxe takéto „beztrestné“ správanie im umožňuje i nedôsledné uplatňovanie možností, ktoré poskytuje platná právna úprava administratívno-právnej zodpovednosti vykonávateľom verejnej správy. Napríklad možnosť paralelného postihu za rovnaký protiprávny skutok právnickej osoby ako aj fyzických osôb podľa § 6 zákona o priestupkoch. Samozrejme za podmienky, že takýto skutok naplňuje znaky konkrétneho priestupku i znaky iného správneho deliktu páchaného právnickou osobou. Takýto postih nie je obmedzený zásadou „ne bis in idem“ a na naplnenie zmyslu, účelu a funkcií uplatňovania administratívno-právnej zodpovednosti by zásadnejší ani zánik zodpovednej právnickej osoby. Zosobnenie administratívno-právnej zodpovednosti v týchto prípadoch ale aj v prípadoch, že firma pokračuje v pôsobení považujem všeobecne za účinnejšiu ochranu chránených

---

<sup>10</sup> Pozri napríklad: Machajová, J., citované dielo v odkaze 8, s. 69; Prášková, H. in Hendrych, D. a kol., citované dielo v odkaze 6, s. 456; Tóth, J. in Škultéty, P. a kol. *Správne právo hmotné. Všeobecná časť*. Šamorín: Heuréka, 2009, s. 179

záujmov ako keď je postihovaná len firma. Mnohé firmy so sankciami dokonca počítajú a premietajú ich do cenových kalkulácií.

Zánik zodpovednosti uplynutím času sa v rôznych variantoch týka takmer všetkých správnych deliktov snád' s výnimkou poriadkových deliktov podľa všeobecnej úpravy v § 45 zákona č. 71/1967 Zb. (správneho poriadku). Pre posúdenie uplynutia času je potrebné určiť okamžik začiatku plynutia zákonom ustanoveného časového úseku ako aj jeho koniec. Opomenúť nemožno ani prerušenie plynutia týchto prekluzívnych lehôt. Na prvý pohľad by riešenie tejto otázky nemalo predstavovať problém. Ak sa ale pozrieme na formulácie textov viacerých príslušných prameňov správneho práva stretneme sa tu s terminologickou nejednotnosťou. Problémy potom nastávajú pri interpretácii a aplikácii ustanovení v praxi i pri zovšeobecňovaní poznatkov. I tak pre ich riešenie je potrebné využiť existujúce poznatky teórie správneho práva. Tak napríklad pre skupinu priestupkov je lehota 2 rokov viazaná k výrazu „od jeho spáchania“. Niekedy sa k výrazu spáchanie pripája výraz „od jeho dokonania“. Pričom dokonáním sa nerozumie ukončenie činnosti resp. nečinnosti, ktorá má charakter protiprávny ale podľa môjho názoru naplnenie všetkých znakov skutkovej podstaty (materiálneho i formálnych znakov) a neexistencia okolností vylučujúcich protiprávnosť činu. Tu treba potom vziať do úvahy typy priestupkov v závislosti od spôsobu protiprávneho konania. Pri trvajúcich správnych deliktoch je rozhodné kedy sa ukončil protiprávny stav. Pri pokračujúcich a hromadných správnych deliktoch okamih, kedy došlo k poslednému protiprávnemu konaniu páchatel'a. Osobitne prekluzívnu lehotu treba posudzovať ak dochádza k súbehu týchto typov správnych deliktov. S tým mali napríklad problémy obce pri uplatňovaní administratívno-právnej zodpovednosti za priestupky a správne delikty podľa zákona č. 50/1976 Zb., stavebného zákona. Porušenie viacerých povinností ustanovených v stavebnom zákone neriešili ako súbeh. Napríklad uskutočnenie stavby, alebo rekonštrukcie existujúcich stavieb pre ktoré sa vyžaduje stavebné povolenie neposudzovali v kontexte územného konania, stavebného konania a kolaudačného konania, keď páchatel'om chýbali všetky zákonom ustanovené rozhodnutia. Ako správny delikt riešili len zhotovenie stavby bez stavebného povolenia. V dôsledku prierahov často zámerne spôsobovaných účastníkmi konaní o správnych deliktoch boli takéto konania stavebné úrady povinné zastaviť resp. nemohli o pokutách znovu rozhodnúť, ak boli už právoplatné rozhodnutia zrušené. Problém mali obce s vrátením už zaplatených pokút, nakoľko v rozpočtoch nepočítali s určitou rezervou pre tieto prípady. Pritom v mnou posudzovaných prípadoch i po zrušení takýchto rozhodnutí resp. po uplynutí 2 ročnej prekluzívnej lehoty vo vzťahu k deliktu spočívajúcim v protiprávnom uskutočnení stavby boli splnené všetky podmienky a neexistovala žiadna prekážka pre postih za neoprávnené užívanie takto uskutočnenej stavby (bez kolaudačného rozhodnutia), ktorý správny delikt je deliktom trvajúcim, kde plynutie prekluzívnej lehoty sa počíta až od okamihu ukončenia tohto protiprávneho stavu. Keďže sankcie sú podľa jednotlivých písmen v príslušnom odseku ustanovení § 105 i § 106 spoločne ustanovené využitím vyššie uvedeného správneho orgánom odpadli problémy s vracaním čiastok zaplatených pokút. S plynutím a uplynutím prekluzívnej lehoty pre zánik zodpovednosti



bezprostredne súvisí i inštitút prerušenia plynutia lehoty. Všeobecne má takýto dôsledok konanie o správnom delikte v rámci správneho súdnictva podľa piatej časti OSP. Podľa jednou z noviel OSP doplneného ustanovenia § 246d lehoty pre zánik zodpovednosti za správne delikty neplynú počas konania podľa piatej časti OSP. Diskusia by mohla byť vedená ku konaniu o opravnom prostriedku. Ak totiž o opravnom prostriedku koná 2. stupňový odvolací správny orgán lehoty plynú. Ak rozhoduje súd v správnom súdnictve lehoty neplynú. V niektorých zákonoch za do plynutia lehoty nezapočítava ak bolo o skutku vedené konanie pred iným orgánom verejnej moci. Hlbšiu analýzu i z hľadiska de lege ferenda by si zrejme zaslúžilo posúdenie ďalších skutočností, ktoré by podľa môjho názoru mali mať tiež za dôsledok prerušenie plynutia prekluzívnej lehoty. Napríklad, ak sa páchatel zdržiava dlhodobo v cudzine. Ak vedome, úmyselne spôsobuje prietahy v konaní ( napríklad napriek tomu, že mu boli ukladané poriadkové pokuty) a podobne.

V právnej úprave iných skupín správnych deliktov ako skupiny priestupkov je konštrukcia podmienok pre zánik zodpovednosti za správne delikty odlišne postavená oproti skupine priestupkov. Inak sú ustanovené lehoty i formulované právne skutočnosti s existenciou ktorých sa zánik zodpovednosti spája. Sú ustanovované tzv. subjektívne lehoty a objektívne lehoty pre zánik. Pre ilustráciu uvedeného poukážem len na niekoľko príkladov. V zákone č. 50/1976 Zb., stavebnom zákone, sa v § 107 ods.1 uvádza, že pokutu možno uložiť iba do 2 rokov od dňa, keď sa orgán oprávnený na uloženie pokuty dozvedel o tom, že právnická osoba alebo fyzická osoba podnikateľ porušila alebo nesplnila povinnosť ( § 106), najneskoršie však do 3 rokov odo dňa keď došlo k porušeniu povinnosti alebo keď povinnosť mala byť splnená. V zákone č. 122/2013 Z. z. o ochrane osobných údajov v § 70 ods. 2, že pokutu možno uložiť do 2 rokov odo dňa, keď úrad porušenie povinnosti zistil, najneskôr do 5 rokov od dňa keď k porušeniu povinnosti došlo. Pričom z textu § 68 tohto zákona možno odvodiť, že v prípadoch písm. a) a j) ide o trvajúci delikt. V zákone č. 94/2013 Z. z. (puncový zákon) v § 41 ods. 5 je už iná formulácia – konanie podľa ods. 1-4 možno začať do jedného roka, keď sa úrad o porušení dozvedel, najneskôr však do 3 rokov odo dňa, keď k porušeniu došlo ( obdobná je úprava v zákone č. 152/1995 Z. z. o potravinách). V zákone č. 372/2012 Z. z. o správe štátnych hmotných rezerv v § 30 ods. 3 sa subjektívna lehota viaže na 1 rok ale už nie na uloženie sankcie ( pokuty) ale na začatie správneho konania a objektívna lehota 3 rokov sa má počítať odo dňa neoprávneného použitia št. hmotných rezerv. V zákone č. 245/2008 Z. z., školský zákon, je uvedená subjektívna lehota 1 roka od kedy sa správny orgán o porušení povinnosti dozvedela objektívna lehota vo formulácii - najneskôr do 3 rokov od kedy k porušeniu došlo. V Zákone č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v § 16 je uvedené, že poriadkovú pokutu možno uložiť do 2 mesiacov odo dňa zistenia porušenia povinnosti, najneskôr do jedného roka od porušenia povinnosti. V zákone č. 530/2011 Z. z. o spotrebnej dani za lieh v ustanovení § 70 ods. 6 sa uvádza, že pokutu nemožno uložiť ak uplynulo 5 rokov od konca roka v ktorom došlo k porušeniu tohto zákona. V zákone č. 324/ 2011 Z. z. ( poštový zákona) sa zakotvila pre subjektívnu a objektívnu lehotu podobná konštrukcia ako v puncovom zákone.

V ustanovení § 62 ods. 7 zákona č. 530/2011 Z. z. je však uvedené, že za iný správny delikt možno uložiť pokutu aj opakovane (čo je typické pre poriadkové správne delikty). Pri opätovnom porušení tej istej povinnosti v priebehu 2 rokov od predchádzajúceho porušenia možno uložiť pokutu v 2 násobnej výške. Tu zrejme nepôjde o pokračujúci typ deliktu, čo možno vzťahovať k zániku zodpovednosti za správne delikty, ale o skutočnosť, ktorú možno vzťahovať k tzv. prirážajúcim okolnostiam. Opakovanie deliktov tým istým páchatelom sa okrem toho viaže k inštitútu v správnom práve priamo neprezentovanému až na skupinu disciplinárnych deliktov t. j. zahladeniu správneho deliktu. Okrem už uvedených súvislostí s prirážajúcimi okolnosťami je opodstatnené sa i týmto inštitútom zaoberať vzhľadom na širšie poňatie sankcií za správne delikty, alebo opatrení za správne delikty, čo by bolo možné pracovne označiť výrazom latentné sankcie.<sup>11</sup> Zahladienie sa z časových aspektov týka období po právoplatnom rozhodnutí o správnom delikte a vykonaní sankcií za spáchanie správneho deliktu uložených. Opakované porušenie povinností ustanovených v normách správneho práva postihnuté správnymi orgánmi je totiž jedným zo zákonných dôvodov pre odňatie licencií a inak formálne označených osobitných povolení na podnikanie, výkon určitých profesií atď. Slovné sa tieto prekážky vyjadrujú výrazmi „závažné porušenie povinností uložených právnymi predpismi“ alebo „opakované porušovanie – porušenie povinností“. Pre alternatívu opakového porušovania zákonných povinností sa niekde uvádza časové obdobie v minulosti spáchaných správnych deliktov. Väčšinou však časový úsek naspäť bližšie špecifikovaný nie je. Z praxe poznám príklad, keď správny orgán v rozhodnutí uviedol obdobie ostatných 13 rokov pred rozhodnutím o odňatí povolenia na špecifické podnikateľské aktivity. Pritom išlo síce o správne delikty spáchané v minulosti tým istým subjektom ale typovo i druhovo išlo o rôzne správne delikty, rôzne individuálne objekty deliktov. Na základe administratívno-právneho postihu subjekt nedostatky odstránil, viac sa v jeho činnosti nevyskytovali čo potvrdzovali i následné kontroly. Takáto situácia v právnej úprave i v praxi sa mne javí ako paradoxná, ak to posudzujeme v kontexte na stav v odbore trestného práva. Trestno-právny postih sa jednoznačne posudzuje ako prísnejší druh trestania ako trestanie za správne delikty. Zastávam názor, že i keď tento inštitút nie je *expressis verbis* v predpisoch správneho práva uvádzaný neznamená to, že je právne irelevantný. Ak sú v trestnoprávnej oblasti zahladzované *ex lege* napr. peňažné tresty za trestné činy ich vykonaním je snáď logické prezumovať tento inštitút i k menej spoločensky závažným deliktom, akými sú správne delikty. Nie náhodou sa zahladienie zohľadňuje napríklad práve pri splnení podmienky pre podnikanie – bezúhonnosti.

---

<sup>11</sup> So širších chápaním sankcií sa môžeme stretnúť napríklad v ustanoveniach Smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2009/52/ES z 18. júna 2009, ktorou sa stanovujú minimálne normy pre sankcie a opatrenia voči zamestnávateľom štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členských štátov.

### 3 ZÁVER

Záverom tohto môjho príspevku si dovoľím len stručné, všeobecnejšie konštatovanie, že problémy, ktoré som v príspevku načrtol sa mi javia vhodné na dôslednejšiu odbornú analýzu. Výsledky následného skúmania môžu prispieť k splneniu úloh vytýčených v projekte VEGA uvedenom v odkaze 1 a môžu byť využité na účely de lege ferenda. Domnievam sa, že dozrel čas pre komplexné legislatívne riešenie novej úpravy celej problematiky administratívno-právnej zodpovednosti v Slovenskej republike. Zároveň verím, že v týchto procesoch bude nastúpený trend kodifikácie tohto úseku právnej úpravy.

### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BABJAKOVÁ, E., HAJDOVÁ, J.: Judikatúra vo veciach priestupkového práva. Bratislava: IURA EDITION s.r.o., 2012, ISBN 978-80-8078-462
- [2] BABJAKOVÁ, E., HAJDOVÁ, J.: Judikatúra vo veciach priestupkového práva. Bratislava: IURA EDITION s.r.o., 2012, ISBN 978-80-8078-462
- [3] BLAŽEK, P. Správní trestání v kontextu demokratického státu. 1.vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1996, 120 s., ISBN 80-210-1385-0
- [4] ČIČ, M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky, 1. vydanie. Martin“ Matica slovenská, 1997, 598 s., ISBN 80-7090-444-5
- [5] GAŠPAR, M. a kol. Československé správní právo. 1. vydanie. Bratislava: Obzor, 1973, 423 s., 65-071-73
- [6] HAŠANOVÁ, J. Správní právo. Bratislava: VEDA, 2001, 437 s., ISBN 978-80-224-1176-9
- [7] HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7 vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, 875 s., ISBN 978-80-7400-049-2
- [8] KRATOCHVÍL, V. a kol. Trestní právo hmotné Obecná část. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2009, 834 s., ISBN 978- 80- 7400-042-3
- [9] LUKEŠ, Z. a kol. Československé správní právo. Obecná část. 1. vydání. Praha: Panorama, 1981, 304 s., 11-113-81 O2/25
- [10] MADAR, Z. a kol. Slovník českého práva. II. díl. 3. vydání. Praha:, Linde a.s., 2002, 1842 s., ISBN 80-7201-377-7
- [11] MACHAJOVÁ, J. a kol. Všeobecné správní právo. 5. vydanie. Bratislava: EUROKODEX s.r.o., 2010, 688 s., ISBN 978-80-89447-27-5
- [12] PRUCHA, P. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2007, 420 s., ISBN 978-80-210-4276-6
- [13] SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 2.vydání. Praha: ASPI, 2009, 464 s., ISBN 987-80-7357-382-9
- [14] ŠKULTÉTY, P. a kol. Správní právo hmotné. Všeobecná část. 1.vydanie. Šamorín: HEURÉKA, 2009, 225 s., ISBN 978-80-89122-60-8
- [15] VRABKO, M. a kol. Správní právo hmotné. Všeobecná část. 1.vydanie. Bratislava: C.H.Beck, 2012, 480 s., ISBN 978-80-89603-03-9

JUDr. Pavol ZLOCH, CSc.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave, pavol.zloch@truni.sk

## K NIEKTORÝM PRIESTUPKOM PODĽA ZÁKONA O POBYTE CUDZINCOV

Nataša HRNČÁROVÁ

### Abstrakt

*Zákon o pobyte cudzincov (zákon č. 404/2011 Z.z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov) predstavuje základnú právnu úpravu priestupkov a iných správnych deliktov na úseku kontroly hraníc a pobytu cudzincov na území Slovenskej republiky. Vzťahuje sa pritom aj na tých cudzincov, ktorí požiadali na území Slovenskej republiky o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany. Podľa platnej právnej úpravy obsiahnutej v druhej hlave piatej časti zákona o pobyte cudzincov (§ 116 a nasl.) sa priestupku na úseku kontroly hraníc dopustí štátny príslušník tretej krajiny napr. ak neoprávnene prekročí vonkajšiu hranicu, úmyselne sa vyhne alebo sa odmietne podrobiť hraničnej kontrole pri prekročení vonkajšej hranice alebo pri hraničnej kontrole predloží cudzí cestovný doklad, iný doklad oprávňujúci na prekročenie vonkajšej hranice alebo vízum ako vlastné.*

**Kľúčové slová:** Priestupok, správny delikt, cudzinec, štátny príslušník tretej krajiny, pobyt, azyl, kontrola hraníc

### 1 ÚVOD

Už samotná príprava na vstup Slovenskej republiky do Európskej únie si vyžiadala výraznú a rozsiahlu zmenu v **právnej úprave pobytu cudzincov**. Zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov prešiel rozsiahlymi zmenami s cieľom vytvoriť **legislatívny základ** pre ďalšie nutné prispôsobenie predmetnej právnej úpravy legislatíve Európskej únie vo vzťahu k občanom tretích štátov a tiež k občanom Európskej únie a ich rodinným príslušníkom. Zákon zároveň reflektoval aj príslušné ustanovenia Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva, Európskej dohody, Schengenskej dohody a vykonávacej dohody k Schengenskej zmluve.<sup>1</sup>

Dňom vstupu do Európskej únie Slovenská republika prevzala príslušnú časť **acquis** upravujúcu **volný pohyb osôb**. V tejto súvislosti bol v priebehu rokov 2002 až 2011 zákon č. 48/2002 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov o pobyte cudzincov novelizovaný 14 krát. I po takejto

---

<sup>1</sup> Tento príspevok bol spracovaný v rámci projektu VEGA č. 1/0092/13 „Princípy administratívnoprávnej zodpovednosti – právna úprava a právna prax“.

rozsiahlej a náročnej zmene tejto právnej úpravy však Slovenská republika naďalej bola povinná **transponovať** do svojho právneho poriadku ďalšie dôležité smernice prijaté Radou Európskej únie a nutne tak zákon o pobyte cudzincov **systematicky prepojiť** s európskym právom. Prijatím nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 zo dňa 15. marca 2006, ktorým sa stanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) s účinnosťou od roku 2007, bol na úrovni Európskej únie zavýšený proces **kodifikácie schengenského acquis**, týkajúceho sa hraničných kontrol a hraničného dozoru do jedného predpisu. I zákon č. 477/2003 Z. z o ochrane štátnej hranice a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane štátnej hranice“) nebol terminologicky v súlade s Kódexom schengenských hraníc a nereflektoval ani na fakt, že Slovenská republika sa dňa 21. decembra 2007 začlenila do schengenského priestoru.

Tieto faktory a nevyhnutnosť zabezpečiť **úplnú kompatibilitu s európskou legislatívou** boli primárnym podnetom pre prijatie **novej právnej úpravy**, ktorej predmetom by bola súčasne kontrola hraníc ako aj pobyt cudzincov na území Slovenskej republiky.

Vzhľadom na uvedené, medzi základné ciele **zákona o pobyte cudzincov č. 404/2011 Z.z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov** (ďalej je „zákon o pobyte cudzincov“) patrí:

- zjednotenie problematiky zabezpečovania **kontroly hraníc** s problematikou **pobytu cudzincov** do jedného právneho predpisu,
- zabezpečenie súladu národnej právnej úpravy s medzinárodnou právnej úpravy kontroly hraníc založenej na **bilaterálnych medzinárodných zmluvách so susednými štátmi** o spolupráci a úprave režimu na spoločných štátnych hraniciach,
- skvalitňovanie mechanizmov riadenia migrácie a integrácie cudzincov s dôrazom na zosúladenie a **harmonizáciu jednotlivých postupov a politík** v dotknutých oblastiach s vývojom a trendmi v rámci členských štátov Európskej únie,
- zabezpečenie súladu právneho poriadku SR s európskou legislatívou v oblasti vykonávania kontroly hraníc a na úseku pobytu cudzincov odstránením nedostatkov transpozície niektorých právnych aktov Európskej únie, a tak dosiahnutie jeho úplnej kompatibility vo vzťahu k občanom Európskej únie, ich rodinným príslušníkom a k štátnym príslušníkom tretích krajín,
- definovanie a zavedenie do aplikačnej praxe **nových inštitútov a pojmov** vo vzťahu ku kontrole hraníc a pobytu cudzincov na území Slovenskej republiky, ktoré sú nevyhnutné pre účinnú ochranu spoločnosti pred zvýšenou imigráciou, neoprávneným prekročením vonkajšej hranice a neoprávneným pobytom cudzincov nielen na území Slovenskej republiky, ale aj v celom schengenskom priestore,

- podieľanie sa na vytváraní priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti prijatím účinných opatrení zameraných na reguláciu legálnej a nelegálnej imigrácie štátnych príslušníkov tretích krajín, a
- garantovanie dodržiavania práv a slobôd občanov Európskej únie a ich rodinných príslušníkov a štátnych príslušníkov tretích krajín pri vstupe na územie Slovenskej republiky a počas ich pobytu na území Slovenskej republiky a súčasne zabezpečovanie ochrany záujmov spoločnosti (najmä bezpečnosti štátu, verejného poriadku a verejného zdravia).

Z hľadiska **systematiky** a rozsahu je zákon o pobyte cudzincov rozdelený na **šesť častí**. Vo väčšine svojich ustanovení spresnil znenie v tých prípadoch, kde sa v praxi vyskytol nejednotný výklad alebo v prípadoch, kde to vyžadovala potreba kompatibility s právnymi predpismi Európskej únie. Aplikačná prax si na účely tohto zákona vyžiadala zavedenie definícií niektorých často používaných pojmov v konaniach podľa tohto zákona. Nová právna úprava zavádza definície pojmov neoprávnené prekročenie vonkajšej hranice, blízkosť vonkajšej hranice a prihraničné územie vonkajšej hranice, národné vízum, ohrozenie verejného poriadku, ohrozenie bezpečnosti štátu, neoprávnený pobyt, účelové manželstvo, významný zahraničný investor, a riziko úteku. Vychádzajúc z požiadaviek európskej legislatívy a právnych predpisov Slovenskej republiky boli kategórie osôb ako občan Únie, rodinný príslušník občana Únie, garant, štátny príslušník tretej krajiny, zraniteľná osoba upravené európskou terminológiou. Zákon o pobyte cudzincov na úseku kontroly hraníc rozširuje vecnú pôsobnosť, oprávnenia a povinnosti policajného útvaru pri vstupe imigrantov na územie Slovenskej republiky, explicitne upravuje podmienky vstupu občanov Európskej únie a rodinných príslušníkov občana Európskej únie a ustanovuje nové práva a povinnosti právnických osôb a fyzických osôb v súvislosti s umiestňovaním technických prostriedkov pri kontrole hraníc. Zároveň však vymedzuje i niektoré **nové skutkové podstaty správnych deliktov a priestupkov** spáchaných na úseku **kontroly hraníc a pobytu cudzincov na území Slovenskej republiky**.

## 2 PRIESTUPKY A INÉ SPRÁVNE DELIKTY PODĽA ZÁKONA O POBYTE CUDZINCOV

**Zákon o pobyte cudzincov** predstavuje **základnú právnu úpravu** priestupkov a iných správnych deliktov na úseku kontroly hraníc a pobytu cudzincov na území Slovenskej republiky, keďže vo svojej piatej časti **vymedzuje skutkové podstaty** priestupkov a správnych deliktov v súvislosti s kontrolou na vonkajšej hranici a s pobytom cudzincov na území Slovenskej republiky. Je teda zrejmé, že zákon o pobyte cudzincov **diferencovane vymedzuje** priestupky súvisiace s prekračovaním vonkajšej hranice tak **pre štátnych príslušníkov tretích krajín**, pre **občanov Európskej Únie** a pre ich **rodinných príslušníkov**. Zároveň však upravuje aj priestupky na úseku kontroly vonkajších hraníc, ktoré majú zabezpečiť, aby umiestnené technické prostriedky na zabezpečenie plnenia úloh kontroly vonkajšej hranice neboli bezdôvodne poškodzované, ničené, svojvoľne premiestňované a pod.

Súčasne sa umožňuje postih osoby, ktorá by svojim konaním neumožnila vstup alebo vjazd dopravného prostriedku na nehnuteľnosť alebo neumožnila umiestnenie technického prostriedku. Zároveň sa vymedzujú aj skutkové podstaty priestupkov pri tzv. **dočasnom obnovení kontroly hraníc na vnútornej hranici**. Priestupku na úseku pobytu cudzincov sa môže dopustiť štátny príslušník tretej krajiny, občan Únie, rodinný príslušník občana Únie a každý, kto poruší povinnosť ustanovenú zákonom o pobyte cudzincov. Občania Európskej Únie a ich rodinný príslušníci sú však sankcionovaní iba v tých prípadoch, keď to umožňuje smernica 2004/38/ES<sup>2</sup> a výška pokút za priestupky je porovnateľná s výškou pokút za obdobné priestupky občanov Slovenskej republiky.

Podobne, zákon o pobyte cudzincov tiež vymedzuje skutkové podstaty **správnych deliktov na úseku kontroly hraníc** a zároveň ustanovuje **sankcie** za jednotlivé druhy správnych deliktov. Výška sankcie je pritom odstupňovaná podľa závažnosti a následkov protiprávneho konania. Zákon o pobyte cudzincov upravuje aj správne delikty, ktorých sa môže dopustiť na úseku pobytového režimu ubytovateľ, škola, zamestnávateľ, ako aj iná právnická osoba alebo fyzická osoba podnikateľ. Pokutu za správny delikt je možné uložiť do jedného roka odo dňa, keď sa policajný útvar o porušení povinnosti dozvedel a najneskôr však do troch rokov odo dňa, keď k porušeniu povinnosti došlo. Pri určení pokuty policajný útvar prihliada na závažnosť, dĺžku trvania a následky protiprávneho konania a na prípadné opakované porušenie povinnosti.

## 2.1 Priestupky na úseku kontroly hraníc a pobytu

*En bloc* v § 116 a v § 118 vymedzuje zákon o pobyte cudzincov skutkové podstaty priestupkov v súvislosti s **kontrolou na vonkajšej hranici** a skutkové podstaty priestupkov na úseku **pobytu cudzincov**, ktorých sa môže dopustiť **štátny príslušník tretej krajiny, občan Európskej Únie, rodinný príslušník občana Európskej Únie a každý**, kto poruší povinnosť ustanovenú zákonom o pobyte cudzincov. V oblasti kontroly hraníc zákon o pobyte cudzincov rozlišuje zákon o pobyte cudzincov medzi priestupkami súvisiacimi s prekračovaním vonkajšej hranice štátnymi príslušníkmi tretích krajín a občanmi Európskej Únie a ich rodinnými príslušníkmi. Zároveň zákon o pobyte cudzincov upravuje také priestupky na úseku kontroly vonkajších hraníc, ktoré majú zabezpečiť, aby umiestnené technické prostriedky na zabezpečenie plnenia úloh kontroly vonkajšej hranice neboli bezdôvodne poškodzované, ničené, svojvoľne premiestňované a pod. Zákon o pobyte cudzincov zároveň umožňuje postih osoby, ktorá by svojim konaním neumožnila vstup alebo vjazd dopravného prostriedku na nehnuteľnosť alebo neumožnila umiestnenie technického prostriedku. Taktiež zákon

---

<sup>2</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Mimoriadne vydanie Ú. v. EÚ, kap. 5/zv. 5; Ú. v. EÚ L 158, 30. 4. 2004) v znení nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 492/2011 z 5. apríla 2011 (Ú. v. EÚ L, 27. 5. 2011);

o pobyte cudzincov vymedzuje skutkové podstaty priestupkov pri tzv. dočasnom obnovení kontroly hraníc na vnútornej hranici.

Podľa § 116 ods. 1 zákona o pobyte cudzincov sa **priestupku na úseku kontroly hraníc** dopustí **štátny príslušník tretej krajiny**, ak neoprávnene prekočí vonkajšiu hranicu, úmyselne sa vyhne alebo sa odmietne podrobiť hraničnej kontrole pri prekročení vonkajšej hranice, alebo pri hraničnej kontrole predloží cudzí cestovný doklad, iný doklad oprávňujúci na prekročenie vonkajšej hranice alebo vízum ako vlastné. Podľa § 116 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov **občan Európskej Únie** alebo **rodinný príslušník občana Európskej Únie**, sa dopustí priestupku, ak neoprávnene prekočí vonkajšiu hranicu, sa úmyselne vyhne alebo sa odmietne podrobiť hraničnej kontrole pri prekročení vonkajšej hranice alebo pri hraničnej kontrole predloží cudzí cestovný doklad alebo iný doklad oprávňujúci na prekročenie vonkajšej hranice ako vlastný. Avšak podľa ods. 3 predmetného ustanovenia zákona o pobyte cudzincov sa priestupku na úseku kontroly hraníc sa dopustí **každý**, kto neumožní vstup policajtovi alebo vjazd dopravného prostriedku na pozemok v blízkosti vonkajšej hranice, neumožní vstup policajtovi alebo vjazd dopravného prostriedku na pozemok v prihraničnom území vonkajšej hranice pri vykonávaní pátrania po osobách, ktoré sú podozrivé zo spáchania trestného činu alebo priestupku súvisiaceho s kontrolou hraníc, neumožní v prihraničnom území vonkajšej hranice umiestnenie alebo používanie technického prostriedku, úmyselne poškodí, zničí alebo inak znehodnotí technický prostriedok, alebo sťaží jeho využívanie, alebo poruší zákaz podľa § 9 písm. b) zákona o pobyte cudzincov, teda neuposlúchne zákaz vstupu osobe na určené miesto nachádzajúce sa v blízkosti vonkajšej hranice. Podľa režimu upraveného v § 116 ods. 4 zákona o pobyte cudzincov sa priestupku na úseku kontroly hraníc sa dopustí aj ten, kto počas tzv. dočasného obnovenia kontroly hraníc na vnútornej hranici<sup>3</sup> neoprávnene prekočí vnútornú hranicu, úmyselne sa vyhne alebo sa odmietne podrobiť hraničnej kontrole pri prekročení vnútornej hranice, alebo pri hraničnej kontrole predloží cudzí cestovný doklad, iný doklad oprávňujúci na prekročenie vnútornej hranice alebo vízum ako vlastné.

Zákon o pobyte cudzincov v § 116 ods. 6 určuje, že za priestupok, ktorého sa dopustí štátny príslušník tretej krajiny tým, že neoprávnene prekočí vonkajšiu hranicu alebo sa úmyselne vyhne alebo sa odmietne podrobiť hraničnej kontrole pri prekročení vonkajšej hranice možno štátnemu príslušníkovi tretej krajiny uložiť **pokutu** do 800 eur. Ak sa štátny príslušník tretej krajiny dopustí priestupku podľa § 116 ods. 1 písm. c) - pri hraničnej kontrole predloží cudzí cestovný doklad, iný doklad oprávňujúci na prekročenie vonkajšej hranice alebo vízum ako vlastné – možno mu uložiť pokutu až do výšky 1 600 eur. V prípade, ak sa týchto priestupkov v súvislosti s kontrolou

---

<sup>3</sup> Podľa § 13 (Kontrola vnútorných hraníc) zákona o pobyte cudzincov vláda Slovenskej republiky môže v súlade s osobitným predpisom (Nariadenie Európskeho Parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc)) nariadením vlády ustanoviť, že sa dočasne obnovuje kontrola hraníc na vnútorných hraniciach, a to v rozsahu a spôsobom, ktorý zodpovedá danej situácii;



vonkajšej hranice dopustia občania Európskej Únie alebo ich rodinní príslušníci je im možné uložiť pokutu do 300 eur. Zákon o pobyte cudzincov tiež určuje vo svojom § 116 ods. 7, že v **blokovom konaní** možno uložiť za priestupky podľa § 116 ods. 1 až 4 zákona o pobyte cudzincov pokutu do 165 eur.

**Priestupku na úseku pobytu** sa dopustí **štátny príslušník tretej krajiny**, ak má **neoprávnený pobyt** na území Slovenskej republiky, ktorým je podľa § 2 písm. f) zákona o azyle zdržiavanie sa cudzinca na území Slovenskej republiky v rozpore so zákonom o pobyte cudzincov, osobitným predpisom alebo medzinárodnou zmluvou. Priestupku na úseku pobytu sa dopustí štátny príslušník tretej krajiny aj, ak **poruší niektorú zo svojich povinností podľa zákona o pobyte cudzincov** (napr. povinnosť odovzdať policajnému útvaru do 30 dní od prevzatia dokladu o pobyte doklad potvrdzujúci zdravotné poistenie a lekársky posudok potvrdzujúci, že netrpí chorobou, ktorá ohrozuje verejné zdravie, povinnosť odovzdať do 60 dní od prevzatia dokladu o pobyte výpis z obchodného registra fyzickej osoby - podnikateľa, obchodnej spoločnosti alebo družstva, ktoré uviedol v žiadosti). Priestupku sa dopustí aj vtedy, ak počas platnosti tolerovaného pobytu štátny príslušník tretej krajiny podniká, napriek tomu, že zákon o pobyte cudzincov výslovne zakazuje tejto skupine štátnych príslušníkov tretích krajín podnikáť. Podobne, ak rodič za štátneho príslušníka tretej krajiny narodeného na území Slovenskej republiky alebo členského štátu nepožiadá o udelenie pobytu podľa zákona o pobyte cudzincov a nezabezpečí jeho vycestovanie do 90 dní od narodenia (ak tomu nebránia vážne) dopustí sa priestupku. Ďalej sa napr. štátny príslušník tretej krajiny dopustí priestupku podľa zákona o pobyte cudzincov, ak nedodržiava vnútorný poriadok zariadenia pre administratívne zaistenie cudzincov či neplní príkazy a pokyny policajta. Taktiež sa štátny príslušník tretej krajiny dopustí priestupku ak, poruší svoje povinnosti podľa § 111 ods. 1 zákona o pobyte cudzincov (napr. povinnosť uvádzať pravdivo a úplne všetky požadované údaje v rozsahu ustanovenom zákonom o pobyte cudzincov, povinnosť preukázať na požiadanie policajta totožnosť a oprávnenosť pobytu predložením platného cestovného dokladu a dokladu o pobyte alebo identifikačného preukazu vydaného ministerstvom zahraničných vecí osobám požívajúcim diplomatické výsady a imunity podľa medzinárodného práva, povinnosť dostaviť sa na výzvu na policajný útvar v súvislosti s konaním podľa zákona o pobyte cudzincov, či povinnosť podrobiť sa na požiadanie policajného útvaru alebo zastupiteľského úradu snímaniu biometrických údajov na účely konania podľa zákona o pobyte cudzincov).

**Občan Európskej Únie** sa dopustí priestupku na úseku pobytu, ak poruší napr. povinnosť podľa § 64 ods. 2 zákona o pobyte cudzincov (povinnosť nahlásiť začiatok pobytu na území Slovenskej republiky na policajnom útvere do desiatich pracovných dní odo dňa vstupu na územie Slovenskej republiky) alebo podľa § 66 ods. 1 zákona o pobyte cudzincov (povinnosť občan Európskej Únie, ktorý sa zdržiava na území Slovenskej republiky dlhšie ako tri mesiace, požiadať o registráciu pobytu na území Slovenskej republiky).

**Rodinný príslušník občana Európskej Únie** sa dopustí priestupku na úseku pobytu, ak poruší povinnosť napr. podľa § 70 ods. 8 zákona o pobyte cudzincov, podľa ktorého je takýto rodinný príslušník občana Európskej Únie povinný podať žiadosť o vydanie dokladu o pobyte na policajnom útvar do 30 dní od uplynutia troch mesiacov odo dňa vstupu na územie Slovenskej republiky.

Za vyššie uvedené priestupky, ktorých sa dopustili štátny príslušníci tretích krajín je podľa zákona o pobyte cudzincov možno uložiť **pokutu** do 1 600 eur, resp. do výšky 330 eur. V prípade priestupkov štátnych občanov Európskej Únie a ich rodinných príslušníkov možno uložiť pokutu do 33 eur. V **blokovom konaní** možno uložiť za tieto priestupky pokutu do 165 eur. Priestupky prejednáva vecne a miestne príslušný policajný útvar a na ich prejednávanie sa vzťahuje všeobecný predpis o priestupkoch.

## 2.2 Správne delikty na úseku kontroly hraníc a pobytu

Zákon o pobyte cudzincov vo svojich § 117 a § 119 vymedzuje skutkové podstaty **správnych deliktov na úseku kontroly hraníc a správne delikty**, ktorých sa môže dopustiť **na úseku pobytového režimu** ubytovateľ, škola, zamestnávateľ, ako aj iná právnická osoba alebo fyzická osoba podnikateľ. Zároveň sa ustanovujú sankcie za jednotlivé druhy správnych deliktov pričom ich výška je odstupňovaná podľa závažnosti a následkov protiprávneho konania. Pokutu za správny delikt je možné uložiť do jedného roka odo dňa, keď sa policajný útvar o porušení povinnosti dozvedel a najneskôr však do troch rokov odo dňa, keď k porušeniu povinnosti došlo. Pri určení pokuty policajný útvar prihliada na závažnosť, dĺžku trvania a následky protiprávneho konania a na prípadné opakované porušenie povinnosti.

**Správneho deliktu na úseku kontroly hraníc** sa dopustí **dopravca**, ktorý porušil povinnosť podľa § 108 ods. 1 alebo ods. 2 zákona o pobyte cudzincov (napr. dopravca, ktorý vykonáva prepravu osôb na územie Slovenskej republiky cez vonkajšiu vzdušnú alebo vodnú hranicu, a dopravca, ktorý prepravuje osoby na pravidelných medzinárodných autobusových linkách okrem prihraničnej dopravy, nesmie dopraviť na hraničný priechod štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý nemá platný cestovný doklad vrátane víza, ak sa vyžaduje a dopravca, ktorý dopraví štátneho príslušníka tretej krajiny na hraničný priechod, je povinný ho najneskôr do 24 hodín od jeho príchodu alebo v lehote určenej po dohode s policajným útvarom na hraničnom priechode dopraviť späť do štátu, z ktorého bol prepravený, do štátu, ktorý mu vydal cestovný doklad, s ktorým pricestoval, alebo do akéhokoľvek iného štátu, kde je zabezpečené jeho prijatie ak bol štátnemu príslušníkovi tretej krajiny odopretý vstup na územie Slovenskej republiky, ak štátny príslušník tretej krajiny vykonal tranzit cez územie Slovenskej republiky a orgány iného štátu mu odopreli vstup na svoje územie a vrátili ho na územie Slovenskej republiky alebo ak iný dopravca, ktorý mal štátneho príslušníka tretej krajiny prepraviť do iného štátu, odmietol vykonať jeho prepravu). **Letecký dopravca** sa dopustí priestupku, ak neposkytne alebo poskytne neúplné alebo nesprávne údaje podľa § 108 ods. 4 zákona o pobyte cudzincov (údaje podľa o cestujúcich, ktorých prepravuje na územie Slovenskej republiky cez vonkajšiu hranicu,

pričom tieto údaje je letecký dopravca povinný zaslať v elektronickej podobe najneskôr do doby ukončenia registrácie cestujúcich pred odletom. Právnická osoba alebo fyzická osoba - podnikateľ, ktorá si nespĺnila povinnosť podľa § 109 zákona o pobyte cudzincov, teda niektorú z povinností **prevádzkovateľa letiska** (napr. povinnosť oznámiť policajnému útvaru vykonávajúcemu hraničnú kontrolu prilet lietadla z tretej krajiny a odlet lietadla do tretej krajiny, povinnosť neumožniť posádke a cestujúcim nástup do lietadla odlietajúceho do tretej krajiny bez vykonania hraničnej kontroly posádky a cestujúcich policajným útvarom alebo povinnosť prijať také opatrenia, aby posádka a cestujúci po prilete lietadla z tretej krajiny neopustili letisko mimo priestorov hraničnej kontroly). Právnická osoba alebo fyzická osoba – podnikateľ sa taktiež dopustí priestupku, ak neumožní vstup alebo vjazd dopravného prostriedku na pozemok v blízkosti vonkajšej hranice alebo neumožní vstup alebo vjazd dopravného prostriedku na pozemok v prihraničnom území vonkajšej hranice pri vykonávaní pátrania po osobách, ktoré sú podozrivé zo spáchania trestného činu alebo priestupku súvisiaceho s kontrolou hraníc. Podobne, právnická osoba alebo fyzická osoba – podnikateľ sa dopustí priestupku, ak neumožní v prihraničnom území vonkajšej hranice umiestnenie alebo používanie technického prostriedku alebo poškodí, zničí alebo inak znehodnotí technický prostriedok, alebo sťaží jeho využívanie.

Za správny delikt dopravcu **uloží** policajný útvar **pokutu** od 3 000 eur do 5 000 eur **za každého dopraveného štátneho príslušníka tretej krajiny** a za správny delikt leteckého dopravcu a prevádzkovateľa letiska uloží policajný útvar pokutu od 3 000 eur do 5 000 eur **za každý vykonaný let**. Pokutu možno uložiť do jedného roka odo dňa, keď sa policajný útvar o porušení povinnosti dozvedel, najneskôr však do troch rokov odo dňa, keď k porušeniu povinnosti došlo. Pri určení výšky pokuty sa prihliada na závažnosť, dĺžku trvania a následky protiprávneho konania a na prípadné opakované porušenie povinnosti alebo na to, či bolo porušených viac povinností. Pokuta je splatná do 30 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o jej uložení a výnos z pokút je príjmom štátneho rozpočtu Slovenskej republiky.

**Správneho deliktu na úseku pobytu** sa dopustí **ubytovateľ**, ktorý porušil povinnosť podľa § 113 zákona o pobyte cudzincov, teda povinnosť pri ubytovaní overiť totožnosť cudzinca, do knihy ubytovaných uviesť pri cudzincovi aj štátnu príslušnosť a dátum narodenia, povinnosť zabezpečiť vyplnenie úradného tlačiva o hlásení pobytu cudzinca a doručiť ho policajnému útvaru do piatich dní od ubytovania (doručenie je možné aj prostredníctvom elektronickej služby zavedenej na tento účel) či povinnosť umožniť policajnému útvaru vstup do všetkých priestorov ubytovacieho zariadenia na účel kontroly plnenia povinností ustanovených zákonom o pobyte cudzincov. **Škola** sa dopustí správneho deliktu na úseku pobytu, ak si nespĺnila povinnosť podľa § 115 ods. 4 zákona o pobyte cudzincov (škola, ktorej žiakom, poslucháčom alebo študentom je štátny príslušník tretej krajiny, je povinná do troch pracovných dní písomne oznámiť policajnému útvaru začatie štúdia, prerušenie štúdia, zanechanie štúdia, vylúčenie zo štúdia alebo skončenie štúdia štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý má prechodný pobyt na účel štúdia). **Zamestnávateľ** sa dopustí správneho deliktu, ak do troch

pracovných dní písomne neoznámia policajnému útvaru skončenie pracovného pomeru štátneho príslušníka tretej krajiny. **Právnická osoba alebo fyzická osoba - podnikateľ**, ktorá neumožnila bezodkladne vstup policajtovi na výkon jeho oprávnení podľa § 75 zákona o pobyte cudzincov – teda napr. na výkon oprávnenia vykonávať kontrolu oprávnenosti pobytu, plnenia podmienok pobytu a dodržiavania povinností cudzinca podľa zákona o pobyte cudzincov a dodržiavania povinností inými fyzickými osobami a právnickými osobami v súvislosti s pobytom podľa zákona o pobyte cudzincov – sa tiež dopustí podľa platného znenia zákona o pobyte cudzincov správneho deliktu. Právnická osoba alebo fyzická osoba podnikateľ sa dopustí správneho deliktu, ak pri podaní žiadosti o overenie pozvania uvedie nepravdivé, neúplné alebo zavádzajúce údaje alebo predloží falošné alebo pozmenené doklady alebo doklad inej osoby. Obchodná spoločnosť alebo družstvo, ktoré si nesplnili povinnosť podľa § 115 ods. 10 zákona o pobyte cudzincov, v zmysle ktorého sú obchodná spoločnosť alebo družstvo povinné do troch pracovných dní oznámiť policajnému útvaru, že štátny príslušník tretej krajiny, ktorý má udelený prechodný pobyt na účel podnikania už nekoná v mene obchodnej spoločnosti alebo družstva, sa tiež dopustí správneho deliktu.

Za vyššie uvedené správne delikty policajný útvar **uloží pokutu** do výšky 3 300 eur. Pokutu možno uložiť do jedného roka odo dňa, keď sa policajný útvar o porušení povinnosti dozvedel, najneskôr však do troch rokov odo dňa, keď k porušeniu povinnosti došlo. Pri určení výšky pokuty sa prihliada na závažnosť, dĺžku trvania a následky protiprávneho konania a na prípadné opakované porušenie povinnosti alebo na to, či bolo porušených viac povinností a pokuta je splatná do 30 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o jej uložení.

### 3 ZÁVER

Nevyhnutnosť zabezpečiť úplnú kompatibilitu s európskou legislatívou bola primárnym podnetom pre prijatie novej právnej úpravy v oblasti kontroly hraníc a pobytu cudzincov na území Slovenskej republiky. Základnými cieľmi zákona o pobyte cudzincov preto bolo predovšetkým zjednotenie problematiky zabezpečovania kontroly hraníc s problematikou pobytu cudzincov do jedného právneho predpisu a zabezpečenie súladu národnej právnej úpravy s medzinárodnou právnej úpravy kontroly hraníc založenej na bilaterálnych medzinárodných zmluvách so susednými štátmi. Zároveň však zákon o pobyte cudzincov vymedzuje i niektoré nové skutkové podstaty správnych deliktov a priestupkov. Predstavuje preto základnú právnu úpravu priestupkov a iných správnych deliktov na úseku kontroly hraníc a pobytu cudzincov na území Slovenskej republiky. Zákon o pobyte cudzincov diferencovane vymedzuje priestupky súvisiace s prekračovaním vonkajšej hranice pre štátnych príslušníkov tretích krajín, pre občanov Európskej Únie a pre ich rodinných príslušníkov. Zároveň však upravuje aj priestupky na úseku kontroly vonkajších hraníc, ktoré majú zabezpečiť, aby umiestnené technické prostriedky na zabezpečenie plnenia úloh kontroly vonkajšej hranice neboli bezdôvodne poškodzované, ničené, svojvoľne

premiestňované a pod. Zákon o pobyte cudzincov vymedzuje aj skutkové podstaty priestupkov pri tzv. dočasnom obnovení kontroly hraníc na vnútornej hranici. Podobne, zákon o pobyte cudzincov tiež vymedzuje skutkové podstaty správnych deliktov na úseku kontroly hraníc a zároveň ustanovuje sankcie za jednotlivé druhy správnych deliktov. Výška sankcie je pritom odstupňovaná podľa závažnosti a následkov protiprávneho konania. Zákon o pobyte cudzincov upravuje aj správne delikty, ktorých sa môže dopustiť na úseku pobytového režimu ubytovateľ, škola, zamestnávateľ, ako aj iná právnická osoba alebo fyzická osoba podnikateľ. Pokutu za správny delikt je možné uložiť do jedného roka odo dňa, keď sa policajný útvar o porušení povinnosti dozvedel a najneskôr však do troch rokov odo dňa, keď k porušeniu povinnosti došlo. Pri určení pokuty policajný útvar prihliada na závažnosť, dĺžku trvania a následky protiprávneho konania a na prípadné opakované porušenie povinnosti.

JUDr. Nataša HRNČÁROVÁ, PhD.

Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave

Katedra správneho práva, práva životného prostredia a finančného práva

natasahrnarova@truni.sk

## SPRÁVNE DAŇOVÉ DELIKTY – PROBLÉMY APLIKAČNEJ PRAXE

Lubica MASÁROVÁ

### Abstrakt

*The paper considers the issue of administrative tax offenses. It analyzes the current legislation contained in the Tax Code, with emphasis on some issues relating to the definition of the constituent elements of those offenses. It also points to the legal regulation on determining sanctions and identifies a possible breach of the principle of nullum crimen, nulla poena sine lege and non-retroactivity*

**Keywords:** *administrative liability, features of the tax offense, concurrence of the offenses, method of determining the sanction, principle of nullum crimen sine, nulla poena sine lege, non-retroactivity*

### 1 ÚVOD

Daňovoprávne normy ukladajú daňovým subjektom, ako i ďalším subjektom pri správe daní povinnosti peňažného a nepeňažného charakteru, nesplnenie ktorých je sankcionovateľné. Právna úprava správnych daňových deliktov je obsiahnutá v zákone č. 563/2009 Z.z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších zmien (ďalej len “Daňový poriadok”), ale aj v osobitných zákonoch. Je nevyhnutou súčasťou zabezpečenia bezporuchovej správy vecí verejných na úseku správy daní. Vzhľadom k tomu, že realizácia administratívnej zodpovednosti svojimi nepriaznivými následkami vo forme sankcií zasahuje do subjektívnych práv a právom chránených záujmov zodpovedného subjektu, je požiadavka dôsledného rešpektovania zákonného podkladu správneho trestania nevyhnutnou zárukou proti jeho zneužitiu a ľubovôli správnych orgánov. Vychádzajúc z rešpektovania požiadavky zákonnosti administratívna zodpovednosť môže nastať len za splnenia podmienok stanovených právnou normou a pri dôslednom rešpektovaní zásady „nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege“ ako aj zásady zákazu retroaktivity.<sup>1</sup>

### 2 SPRÁVNE DAŇOVÉ DELIKTY

V súčasnej právnej úprave nemožno nájsť legálnu definíciu pojmu správny delikt. Právna teória správny delikt vymedzuje ako protiprávne konanie fyzickej osoby alebo právnickej osoby, ktorého znaky ustanovuje zákon a za ktoré ukladá správny orgán

---

<sup>1</sup> Tento príspevok bol spracovaný v rámci projektu VEGA č. 1/0092/13 „Princípy administratívnoprávnej zodpovednosti – právna úprava a právna prax“.

sankciu (trest) ustanovenú normou správneho práva.<sup>2</sup> Podľa Práškovej základnými znakmi správneho deliktu sú protiprávnosť, typové znaky tvoriace skutkovú podstatu, všeobecné znaky správneho deliktu (všeobecné požiadavky na subject/páchateľa) a spoločenská škodlivosť činu.<sup>3</sup>

V tomto príspevku sa budem bližšie venovať analýze jedného zo správnych deliktov upravených v Daňovom poriadku, kde poukážem aké praktické problémy môže spôsobiť absencia legálnej definície správnych deliktov, resp. všeobecnej úpravy pravidiel správneho trestania. Tá vedie v praxi k absolútne formalistickému výkladu jednotlivých skutkových podstát správnych deliktov zo strany správcov dane a k sankcionovaniu daňových subjektov dokonca aj vtedy, keď podľa môjho názoru, nie je naplnený ani základný pojmový znak deliktu, ktorým je protiprávnosť činu.

Podľa § 154 ods. 1 písm. e) Daňového poriadku sa správneho deliktu dopustí ten, kto uvedie v daňovom priznaní alebo dodatočnom daňovom priznaní daň, ktorá je nižšia ako daň, ktorú mal v daňovom priznaní uviesť. Súčasná právna úprava už presne vymedzuje konanie, ktorým je naplnený jeden z obligatórnych znakov objektívnej stránky tohto deliktu, je preto vyhovujúcejšia ako predchádzajúca právna úprava obsiahnutá v § 35 ods. 1 zákona č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov (ďalej len „zákon č. 511/1992 Zb.“), kde tento znak objektívnej stránky bol vymedzený len nepriamo, prostredníctvom určenia spôsobu stanovenia výšky sankcie za tento delikt.<sup>4</sup>

V súlade s § 11 ods. 1 a 2 zákona č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov v platnom znení (ďalej len „zákon o dani z príjmov“) sa základ dane daňovníka (fyzickej osoby) zníži o zákonom ustanovenú nezdaniteľnú časť. V súlade s § 11 ods. 6 je tento postup možný iba u daňovníka, ktorý nie je na začiatku zdaňovacieho obdobia poberateľom dôchodkov vymedzených v tomto odseku. Zároveň podľa § 32 ods. 11 tohto zákona, ak bol daňovníkovi spätne priznaný takýto dôchodok k začiatku niektorého z predchádzajúcich zdaňovacích období, je povinný za tieto predchádzajúce zdaňovacie obdobia podať dodatočné daňové priznania, ak si za ne uplatňoval nezdaniteľnú časť základu dane na daňovníka. Tento postup prakticky znamená, že daňovník si za tieto obdobia zvyšuje základ dane.

Tu treba uviesť, že znenie § 32 ods. 11 zákona o dani z príjmov bolo až neskôr doplnené o ustanovenie, podľa ktorého ak daňovník podá dodatočné daňové priznanie len z tohto dôvodu, neuplatní sa postup podľa osobitného predpisu, teda tomuto daňovníkovi nebude uložená pokuta z kladného rozdielu medzi vyššou daňou

---

<sup>2</sup> Pozri napr. Machajová, J. a kol.: Všeobecné správne právo. Žilina: Poradca podnikateľa, spol s r.o., 2008, s.197.

<sup>3</sup> Prášková, H.: Základy zodpovednosti za správny delikty. Praha: C.H.Beck, s.r.o., 2013, s.185.

<sup>4</sup> Podľa § 35 ods. 1 písm. a) zákona č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov, účinného do 31.12.2011, správca dane uloží daňovému subjektu pokutu v sume rovnajúcej sa súčtinu trojnásobku základnej úrokovej sadzby ECB a kladného rozdielu medzi daňou zistenou správcom dane a daňou uvedenou v daňovom priznaní alebo hlásení, alebo v dodatočnom daňovom priznaní, alebo dodatočnom hlásení.

uvedenou v dodatočnom daňovom priznaní a daňou uvedenou v daňovom priznaní. Dôvodom doplnenia tohto ustanovenia do zákona bol postup správcov dane, ktorí pri jeho absencii, automaticky v danom prípade ukladali daňovému subjektu pokutu za správny delikt konštatujúc, že bola naplnená skutková podstata deliktu uvedená v § 35 ods. 3 zákona č. 511/1992 Zb., t.j. daňový subjekt vykázal kladný rozdiel medzi daňou uvedenou v daňovom priznaní a vyššou daňou uvedenou v dodatočnom daňovom priznaní.

V praxi to znamenalo, že daňový subjekt bol pred týmto doplnením sankcionovaný len preto, že právna úprava, upravujúca konanie o priznaní dôchodkov zo strany Sociálnej poisťovne, je taká, že daňovník veľakrát až po mesiacoch, či rokoch má v rukách rozhodnutie, ktorým mu je tento dôchodok priznaný (pričom tento sa priznáva spätne ku dňu splnenia podmienok).

Podľa môjho názoru, vyššie uvedené doplnenie právnej úpravy vôbec nebolo nevyhnutné a postup správcov dane, ktorí ukladali sankciu za tento správny delikt nebol zákonný. Ak totiž daňový subjekt v čase podania daňového priznania nemal právoplatným rozhodnutím priznaný dôchodok, pri uplatnení nezdaniteľnej časti základu dane postupoval v súlade so zákonom, pretože v tom čase nebol na začiatku zdaňovacieho obdobia poberateľom dôchodku. V danom prípade teda nemožno hovoriť o jeho protiprávnom konaní, ako základnom pojmovom znaku správneho deliktu. Konanie v súlade so zákonom sa predsa nemôže len v dôsledku neskorších skutočností, ktoré nastali až po tomto jeho konaní a ktoré sú výsledkom konania a rozhodovania iného správneho orgánu, posudzovať ako protiprávne. Takýto postup správcov dane je však alarmujúcou ukážkou formalistického výkladu právnej normy a možných dôsledkov absentujúcej všeobecnej úpravy správneho trestania v spojení s neznalosťou základných princípov administratívnoprávnej zodpovednosti.

Právna teória ako jeden z ďalších základných znakov správneho deliktu popri protiprávnosti činu uvádza aj jeho spoločenskú škodlivosť, resp. nebezpečnosť činu pre spoločnosť. Naplnenia aj tohto tzv. materiálneho znaku správneho deliktu ako nevyhnutnej podmienky preto, aby mohlo byť správnych orgánom konštatované spáchanie deliktu, potvrdzuje judikatúra súdov.

Nejvyšší správny súd Českej republiky (ďalej len „NSS ČR“) k tomu vo svojom rozsudku č.j. 7 Afs 27/2008 – 49 uviedol, že „kategória správnych deliktov je kategóriou trestného práva v širšom slova zmysle, preto sa aj pre správne delikty uplatní povinnosť správneho orgánu skúmať nielen naplnenie formálnych znakov správneho deliktu, ale tiež, či konanie vykazuje daný stupeň spoločenskej škodlivosti, t.j. materiálnu stránku správneho deliktu. Zákon o priestupkoch materiálny korektív vyjadruje slovami „... konanie, ktoré porušuje alebo ohrozuje záujem spoločnosti“. Ako sa ďalej v tomto rozsudku uvádza, je potrebné vždy skúmať materiálnu stránku deliktu, a to vo všetkých konaniach, v ktorých je rozhodované o zodpovednosti za verejnoprávny delikt a o sankcii zaň, pretože aj keď materiálny korektív pre správne delikty nie je v zákone výslovne stanovený, nie je v súlade s jednotlivými princípmi právneho poriadku, aby nebol použitý. Postavenie páchatel'a iného správneho deliktu



by totiž v takom prípade bolo v mnohých ohľadoch, najmä z hľadiska výšky sankcie, ktorá za určitý typ deliktného konania hrozí, bez vecných dôvodov horšie ako je tomu v prípade priestupkov, či dokonca v niektorých prípadoch u menej závažného trestného činu, hoci sú častokrát postihované obdobné či spoločensky nebezpečné konania. Nemožnosť posúdenia materiálnej stránky správneho deliktu by bolo tiež v rozpore s požiadavkou spravodlivej rovnováhy medzi ochranou záujmov spoločnosti a imperatívom ochrany základných práv a slobôd jednotlivcov. Ak teda vykazuje konanie síce formálne znaky správneho deliktu, ktoré ale nedosahujú určitý minimálny stupeň nebezpečnosti, daný predovšetkým povahou chráneného záujmu, nemožno ho označiť ako správny delikt.

Z dikcie skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 154 ods. 1 písm. e) Daňového poriadku možno vyvodiť, že chráneným verejným záujmom, t.j. objektom tohto deliktu, je záujem štátu na riadnom a včasnom platení daní a plnení si daňových povinností daňových subjektov a ochrana príjmovej stránky štátneho rozpočtu.

Na ďalšom príklade sa pokúsím poukázať na to, že skúmanie iba naplnenia formálnych znakov skutkovej podstaty predmetného deliktu správcami dane vedie v praxi k postihovaniu subjektov aj v prípade, keď ich konanie v dôsledku nesprávneho výkladu zákona má za následok to, že štát získa finančné prostriedky do štátneho rozpočtu skôr, resp. ich vracia daňovému subjektu neskôr, ako by tomu bolo, keby daňový subjekt neporušil príslušnú právnu normu.

Daňový subjekt – platiteľ DPH v marci 2012 predal nehnuteľnosť súkromnej osobe a v podanom daňovom priznaní za zdaňovacie obdobie marec 2012 daň z uvedeného obchodu riadne priznal a odvedol. V októbri 2012 v dôsledku nezaplatenia kúpnej ceny platiteľ dane platne odstúpil od zmluvy o prevode nehnuteľnosti a vzniklo mu v súlade s § 25 zákona č. 222/2004 Z.z. o dani z pridanej hodnoty (ďalej aj „zákon o DPH“) právo na opravu dane, t.j. právo požadovať vrátenie dane odvedenej z tohto zrušeného obchodu. Platiteľ dane vychádzajúc zo skutočnosti, že odstúpením od zmluvy sa podľa ustanovení Občianskeho zákonníka táto zrušuje od začiatku, teda s účinkami ex tunc, nesprávne aplikoval zákon o DPH, neznižil o túto opravenú daň svoju daňovú povinnosť za mesiac október 2012 (v súlade s § 25 ods. 3 zákona o DPH), ale podal dodatočné daňové priznanie za zdaňovacie obdobie marec 2012, v ktorom znížil vlastnú daňovú povinnosť oproti pôvodne podanému daňovému priznaniu o opravenú daň. Správca dane ešte pred vrátením takto vzniknutého preplatku dane vykonal u daňového subjektu daňovú kontrolu za toto zdaňovacie obdobie, ktorej výsledkom bolo zistenie, že vlastná daňová povinnosť subjektu za zdaňovacie obdobie marec 2012 bola vo výške uvedenej v pôvodne podanom daňovom priznaní, a teda daňový subjekt v podanom dodatočnom daňovom priznaní neoprávnene znížil svoju daňovú povinnosť. Správca dane síce akceptoval vysvetlenie daňového subjektu týkajúce sa nesprávnej aplikácie zákona o DPH, uznal, že daňový subjekt má právo požadovať vrátenie dane odvedenej z tohto obchodu z dôvodu jeho zrušenia, avšak mal tak v súlade s § 25 ods. 3 zákona o DPH urobiť v zdaňovacom období október 2012 (z toho vyplýva, že pri správnej aplikácii zákona by za

zdaňovacie obdobie október 2012 zaplatil nižšiu DPH v dôsledku priameho odpočítania tejto dane od svojej daňovej povinnosti). Z dôvodu výsledku kontroly nevrátil preplatok, ktorý vznikol podaním dodatočného daňového priznania a zároveň konštatoval, že bola naplnená skutková podstata správneho deliktu podľa § 154 ods. 1 písm. e) Daňového poriadku a uložil daňovému subjektu pokutu.

Súhlasím s tým, že pokiaľ správca dane posudzuje výlučne iba zistenie rozdielu v kontrolovanom zdaňovacom období, možno dospieť k záveru o spáchaní deliktu. Ak však súčasťou kontrolných zistení boli aj v prípade uvádzané ďalšie skutočnosti, som názoru, že je povinnosťou správneho orgánu pri posudzovaní, či došlo k spáchaniu deliktu zisťovať aj naplnenie materiálneho znaku tohto deliktu. Ako vyplýva už z vyššie citovaného rozsudku NSS ČR č.j. 7 Afs 27/2008 pri posudzovaní naplnenia tohto znaku, stupeň nebezpečnosti činu pre spoločnosť je určený najmä závažnosťou správneho deliktu, ktorú možno posúdiť najmä vzhľadom na spôsob jeho spáchania a jeho následky, okolnosti, za ktorých bol spáchaný a formu a mieru zavinenia (to iba za predpokladu, že zavinenie je zákonným znakom deliktu) a tiež s ohľadom na osobu páchatel'a a prípadné pohnútky, ktoré ho k spáchaniu viedli.

Domnievam sa, že z formulácie skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 154 ods. 1 písm. e) Daňového poriadku možno usudzovať, že účelom tohto zákonného ustanovenia je postihovať daňový subjekt za konanie, ktoré má za následok odvedenie nižšej dane, resp. požadovanie vrátenie vyššej dane, než ako mu v súlade s platnými predpismi patrí v danom čase. Vzhľadom na všetky okolnosti daného prípadu mám za to, že materiálny znak uvedeného deliktu nebol naplnený a sankcionovanie daňového subjektu, ktorý v dôsledku nesprávnej aplikácie právneho predpisu konal výlučne na svoju škodu a vlastne v prospech štátu, nie je v súlade s požiadavkou spravodlivosti a princípom proporcionality.

V súvislosti s postihovaním daňových subjektov sa správne delikty upravené v Daňovom poriadku v praxi často rezonuje nielen otázka týkajúca sa rešpektovania princípu nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege ale aj ďalšej významnej zásady priamo súvisiacej s uvedeným princípom, ktorou je zásada zákazu retroaktivity.

Zákaz retroaktivity v trestnom konaní je v Ústave Slovenskej republiky zakotvený v článku 50 ods. 6 podľa ktorého „trestnosť činu sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase, keď bol čin spáchaný. Neskorší zákon sa použije, ak je to pre páchatel'a priznivejšie“.

V ostatných veciach je zákaz retroaktivity implikovaný v princípe právnej istoty zakotvenom v čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého je Slovenská republika zvrchovaný, demokratický a právny štát. K imanentným znakom právneho štátu neodmysliteľne patrí aj požiadavka právnej istoty a ochrany dôvery občanov v právny poriadok, súčasťou čoho je i zákaz spätného pôsobenia právnych predpisov.<sup>5</sup> Ako k tomu uvádza Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozsudku č. 5 SŽ/20/2010: „v

---

<sup>5</sup> K zákazu retroaktivity pozri bližšie Maslen, M.: Zákaz retroaktivity ako kľúčový princíp správneho trestania. In: Cofola 2011. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 1702-1714.

podmienkach demokratického štátu, kde vládnu zákony a nie subjektívne predstavy ľudí a z požiadavky právnej istoty jednoznačne vyplýva záver, že právny predpis, resp. jeho ustanovenia pôsobia iba do budúcnosti a nie do minulosti. V prípade ich spätného pôsobenia by sa vážne narušila požiadavka na ich bezrozpornosť, ďalej na všeobecnú prístupnosť (poznateľnosť), čím by nevyhnutne dochádzalo k situácii, že ten, kto postupuje podľa práva, by nemal žiadnu možnosť zoznámiť sa s obsahom budúcej právnej normy, ktorá by napríklad jeho konanie podľa platného práva v minulosti vyhlásila za protiprávne, resp. za právne neúčinné“.

Podľa Košičiarovej napriek tomu, že zákaz retroaktivity je v čl. 40 ods. 6 Listiny základných práv a slobôd a v čl. 50 ods. 6 Ústavy SR ako aj v čl. 7 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd výslovne upravený len pre oblasť trestného práva, možno odvodiť pôsobenie tohto zákazu i pre oblasť správneho trestania.<sup>6</sup>

Zákaz retroaktivity je pre oblasť správnych deliktov vyjadrený aj v Odporúčaní R (91) 1 Výboru ministrov Rady Európy o správnych sankciách. To zakotvuje nasledujúce pravidlá:

- a) zákaz ukladania správnej sankcie za čin, ktorý v čase spáchania nebol v rozpore so zákonom,
- b) zákaz ukladania prísnejšej správnej sankcie za čin, za ktorý v čase keď bol spáchaný, bolo možné uložiť miernejšiu sankciu (a to ani ak by to zákon účinný v čase ukladania sankcie umožňoval),
- c) ak po spáchaní správneho deliktu nadobudne účinnosť predpis umožňujúci uložiť za správny delikt miernejšiu sankciu, zodpovednosť za správny delikt sa bude posudzovať podľa právnej normy, ktorá je výhodnejšia pre zodpovednú osobu.<sup>7</sup>

Ako možno sledovať z judikatúry slovenských i českých súdov aj napriek tomu, že tento dokument Rady Európy nie je súčasťou vnútroštátneho právneho poriadku Slovenskej republiky ani Českej republiky, princípy v ňom vyjadrené sú považované za významné interpretačné vodítko pri výklade ustanovení ich ústavných poriadkov.<sup>8</sup>

V Daňovom poriadku, ktorý nadobudol účinnosť 01.01.2012 pôvodne úplne absentovalo ustanovenie upravujúce postup správcov dane v prípade, ak k spáchaniu správneho deliktu došlo za účinnosti zákona č. 511/1992 Zb. Právna úprava bola doplnená až zákonom č. 69/2012 Z.z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 523/2004 Z.z.

---

<sup>6</sup> Košičarová, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: IURA EDITION, 2012, s. 332.

<sup>7</sup> Tamtiež.

<sup>8</sup> Ako uvádza P.Svoboda, rezolúcie a odporúčania sú síce oficiálnymi aktmi Rady Európy, nie sú však právne záväzné a majú len odporúčací charakter. Vyjadrujú však určitý minimálny, všeobecne uznávaný štandard ochrany ľudských práv v členských štátoch Rady Európy, a majú tak pre členské štáty nemalý politický a morálny význam. In: Svoboda, P.: Ústavní základy správneho řízení v České republice. Právo na spravlivý proces a české správní řízení. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, s.107.

o rozpočtových pravidlách verejnej správa a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré ďalšie zákony a to s účinnosťou od 01.03.2012. Táto novela § 165 ods. 2 Daňového poriadku mala podľa dôvodovej správy zakotvením pravidla, podľa ktorého “sankcia sa uloží podľa zákona SNR č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných orgánov v znení účinnom do 31.12.2011, ak skutočnosť rozhodujúca pre uloženie sankcie nastala do 31.12.2011 a ak je to pre daňový subject priaznivejšie” zabezpečiť právnu istotu daňových subjektov v oblasti postihovania za správne delikty v súlade s čl. 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky.

Vyššie uvedenú formuláciu ustanovenia § 165 ods. 2 Daňového poriadku považujem za nevhodnú a nedostatočnú, a to z viacerých dôvodov. Dikcia „... sankcia sa uloží...” vedie v praxi k mylnej interpretácii, že len pri rozhodovaní o uložení sankcie sa použije pre páchatel'a priaznivejšia úprava, avšak pri rozhodovaní o vine za správny delikt sa vychádza z aktuálnej právnej úpravy v čase rozhodovania. Zákaz spätnej účinnosti prísnejšieho zákona sa v oblasti trestania nevzťahuje len na ukladanie trestov, t.j. druh a výšku ukladanej sankcie, ale týka sa všetkých podmienok administratívnoprávnej zodpovednosti, ako aj podmienok jej zániku. Tieto požiadavky však vo vyššie uvedenej formulácii „zákazu retroaktivity“ nie sú reflektované. V praxi ďalej spôsobuje vážne problémy pri posudzovaní otázky, kedy je ustanovenie § 165 ods. 2 Daňového poriadku aplikovateľné pri ukladaní sankcie za daňový delikt podľa § 154 ods. 1 písm. e) tohto zákona, slovné spojenia „ak skutočnosť rozhodujúca pre uloženie sankcie nastala ...“. Za túto „skutočnosť“ totiž je považovaný až okamžik vydania rozhodnutia vo vyrubovacom konaní, ktorým správca dane zvýšil daňovému subjektu daň uvedenú v daňovom priznaní. K tejto, podľa môjho názoru, mylnej interpretácii dochádza zrejme z dôvodu, že tento okamžik je v súlade s § 155 ods. 1 písm. f) Daňového poriadku rozhodujúci pre výpočet výšky pokuty. Takáto interpretácia, podľa ktorej by pre určenie druhu a výšky sankcie bol rozhodujúci až okamžik zistenia spáchania správneho deliktu a nie okamžik konania, ktorým bol tento delikt spáchaný (uvedenie nižšej dane v daňovom priznaní ako mala byť uvedená), priamo odporuje zásade zákazu retroaktivity.

Domnievam sa, že v záujme odstránenia interpretačných problémov by bolo vhodné do budúcnosti výslovne v právnej úprave zakotviť časovú pôsobnosť právnych noriem upravujúcich správne delikty podľa vzoru Trestného zákona, prípadne zákona o priestupkoch.

### 3 ZÁVER

V príspevku analyzované problémy interpretačnej praxe pri ukladaní sankcií za správne delikty na úseku správy daní sú zrejme aj dôsledkom nedostatočnej odbornej pripravenosti a právneho vedomia pracovníkov orgánov správy daní, avšak za hlavný problém možno považovať absentujúcu komplexnú úpravu pravidiel správneho trestania (a to ako hmotnoprávných, tak aj procesnoprávných), ktorá by bola platná pre všetky správne delikty. Nemožno sa spoliehať iba na to, že nedostatky právnej úpravy

a zákonné medzery v oblasti správneho trestania budú odstraňované iba súdnou judikatúrou. Je neprijateľný fakt, že len rozhodovacia činnosť súdov dnes zabezpečuje rešpektovania požiadavky, že medzi ochranou záujmov štátu prostredníctvom noriem trestného práva správneho a imperatívom ochrany základných práv a slobôd jednotlivca musí existovať spravodlivá rovnováha.

### **POUŽITÁ LITERATÚRA**

- [1] KOŠIČIAROVÁ, S.: Princípy dobrej verejnej správy a Rada Európy. Bratislava: IURA EDITION, 2012, ISBN: 978-80-8078-519-2.
- [2] MACHAJOVÁ, J.: Všeobecné správne právo. Žilina: Poradca podnikateľa, 2008, ISBN: 978-80-88931-71-3.
- [3] MASLEN, M.: Zákaz retroaktivity ako kľúčový princíp správneho trestania. In: Cofola 2011. Brno: Masarykova univerzita, 2011, ISBN: 978-80-210-5582-7.
- [4] PRÁŠKOVÁ, H.: Základy zodpovednosti za správni delikty. Praha: C.H.Beck, s.r.o., 2013, ISBN: 978-80-7400-456-8.
- [5] SVOBODA, P.: Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení. Praha: Linde Praha, a.s., 2007, ISBN: 978-80-7201-676-1.

JUDr. Ľubica MASÁROVÁ, PhD.  
Právnická fakulta Trnavskej univerzity v Trnave  
lmasarova@seznam.cz

# **POROVNANIE PRAVIDIEL UKLADANIA SANKCII PODĽA ZÁKONA Č. 8/2009 Z. Z. O CESTNEJ PREMÁVKE A O ZMENE A DOPLNENÍ NIEKTORÝCH ZÁKONOV A ZÁKONA SNR Č. 372/1990 ZB. O PRIESTUPKOCH - ÚVAHY DE LEGE FERENDA**

Marián ŠEVČÍK

## **Abstract**

*Cieľom tohto príspevku je porovnanie predmetu právnej úpravy zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch a predmetu právnej úpravy zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v kontexte so zákonom č.71/1967 Zb. o správnom konaní v platnom znení (Správny poriadok) a Ústavou Slovenskej republiky. Zároveň porovnanie ukladania pokút podľa režimov uvedených právnych úprav a osobitným názorom na Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky pri aplikácii asperačnej zásady. Výsledkom týchto analýz je úvaha de lege ferenda.*

**KLúčové slová:** sankcia, komparácia, ukladanie pokút, správne orgány, ústavné garancie, asperačná zásada, správne konanie, súdny prieskum.

## **1 ÚVOD**

Problematika trestania v oblasti správneho práva je aktuálna, a to nielen v rámci odbornej verejnosti, ale aj v laickej obci. Úvodom sa žiada poznamenať, že v oblasti správneho práva je to problematika, ktorá je poznačená príliš častými novelizáciami základnej právnej úpravy a žiaľ mnohokrát sme svedkami aj negatívneho javu nepriamych novelizácií a to, že tieto novelizácie odporujú zásadám právnej istoty účastníkov konania.<sup>1</sup>

## **2 HLAVNÁ ČASŤ PRÍSPEVKU**

Svoju pozornosť v danej problematike upriamim na dve oblasti, a to na priestupkové konanie podľa zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v platnom znení, ktorý bol mimochodom doposiaľ celkovo 62- krát novelizovaný (ďalej len „priestupkový zákon“) a na zákon č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o cestnej premávke“), ktoré sa pokúsím porovnať.

Porovnaniu vyššie uvedených právnych úprav venujem pozornosť z viacerých dôvodov. Jeden z nich je, podľa mojej mienky, nájdenie spoločných zásad, ktoré by

---

<sup>1</sup> Tento príspevok bol spracovaný v rámci projektu VEGA č. 1/0092/13 „Princípy administratívnoprávnej zodpovednosti – právna úprava a právna prax“.

korešpondovali nielen so znením základného zákona – Ústavy Slovenskej republiky<sup>2</sup>, ale aj tie, ktoré by mali mať zásadný vplyv na formovanie verejnej mienky pri tvorbe právneho povedomia laickej verejnosti.

Zákonodarca si v oboch právnych normách pri vymedzení predmetu právnej úpravy stanovil, že:

1. Orgány štátnej správy Slovenskej republiky a obce vedú občanov k tomu, aby dodržiavali zákony a ostatné právne predpisy a rešpektovali práva spoluobčanov; dbajú najmä o to, aby občania nesťažovali plnenie úloh štátnej správy a obcí a nenarúšali verejný poriadok a občianske spolunažívanie.<sup>3</sup>
2. Tento zákon upravuje pravidlá cestnej premávky, práva a povinnosti osôb v súvislosti s cestnou premávkou, pôsobnosť orgánov verejnej správy na úseku organizácie riadenia cestnej premávky, vedenie vozidiel, evidenciu vozidiel a správne delikty za porušenie tohto zákona.<sup>4</sup>

Z vyššie uvedených vymedzení predmetov právnej úpravy vyplýva, že sa tu nestretávame s vymedzením spoločného predmetu právnej úpravy, ktoré by mali jednotný právny základ, ale s úpravou, ktorá vychádza z osobitostí oboch vyššie spomenutých právnych noriem. Osobitosti je možné nájsť aj vo vymedzení základných zásad procesného postupu pre správne orgány, keď nastane právna situácia, pri ktorej je potrebné vyvodit' právnu zodpovednosť voči konkrétnej osobe (osobám), t.j. porušovateľovi týchto právnych úprav.

V priestupkovom zákone je predovšetkým hlavné ťažisko na bedrách orgánov štátnej správy, a to v spojitosti s plnením úloh orgánov štátnej správy. Diskutabilne vyznieva stať za bodkočiarkou § 1 priestupkového zákona „*dbajú najmä o to, aby občania nesťažovali plnenie úloh štátnej správy a obcí a nenarúšali verejný poriadok a občianske spolunažívanie*“<sup>5</sup> Dovoľujem si vysloviť už na tomto mieste názor, že je to formulácia, ktorá zvädza k príliš širokému výkladu, ktorý hraničí až s negovaním občianskych práv a slobôd, nakoľko v žiadnom ďalšom znení tohto zákona nie je aspoň odkaz, že to musia byť úlohy v rámci garancií, ktoré sú zakotvené v Ústave Slovenskej republiky, ako najvyššie právne garancie.

V prípade zákona o cestnej premávke je ťažisko správneho konania dané na orgány verejnej správy.

Z uvedeného krátkeho porovnania predmetov právnej úpravy vyplýva, že zákonodarca pre vymedzenie pojmu správneho orgánu, ktorý je povolaný konať a rozhodovať o spáchaných priestupkoch, zvolil čo do pojmového vymedzenia odlišné vymedzenie.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky

<sup>3</sup> § 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch

<sup>4</sup> § 1 zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov

<sup>5</sup> § 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch za bodkočiarkou

<sup>6</sup> Podrobnejšie k danej problematike doporučujem vyjadrenia a právne názory uvedené v učebniciach správneho práva procesného a v komentároch Správneho poriadku od autorov ako napr.: prof. JUDr. Soňa Košičiarová, PhD., prof. JUDr. Peter Škultéty, DrSc., prof. JUDr. Marián Vrabko, CSc.,

Je možné poznamenať, že sa jedná o rôznorodé vymedzenie pojmu správneho orgánu – od všeobecného k špeciálnemu, čo sťažuje hľadanie, povedené matematickou terminológiou, prieniku pre zovšeobecnenie správneho orgánu, ako aj pre základné axiómy správneho konania a postavenia účastníkov v tomto konaní.

Už na tomto mieste je možné aspoň poukázať na to, že v platnej právnej úprave sa s vymedzením pojmu správny orgán stretávame s ďalšou legislatívnou technikou vymedzenia tohto orgánu, ktorý je uvedený v správnom poriadku (zákon č. 71 / 1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov). Mám za to, že v prípade správneho poriadku sa jedná nielen o presnejšie vymedzenie, ale aj o vymedzenie, ktoré vychádza resp. pamätá aj na to, že správne orgány majú právnu povinnosť vykonávať svoju rozhodovaciu činnosť v súlade so zákonom. Keď to porovnáme s už vyššie cit. predmetom právnej úpravy, ktorý predpokladá len „...nesťažovanie činnosti správnych orgánov zo strany občanov, spoluobčanov...práva a povinnosti osôb v súvislosti s cestnou premávkou...“ akoby sa vopred predpokladalo, že správne orgány sa nemýlia, nemôžu konať nezákonným spôsobom, pričom sa už neberie do úvahy znenie čl. 2 ods. 2 a ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky. Dovoľujem si znenie týchto ústavných textov odcitovať: „*štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon*“ a „*každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.*“ Napokon chcem poukázať na to, že v prípade pravidiel cestnej premávky má účastník právnu situáciu, keď je jeho zodpovednosť absolútna, nemá možnosť žiadnej liberácie, nakoľko správca cestnej komunikácie nemá jednoznačne vymedzenú svoju zodpovednosť voči účastníkovi cestnej premávky.

V priestupkovom konaní je účastníkom konania len občan (spoluobčan) a dominantným je nenarúšanie verejného poriadku a pokojné (nerušené) občianske spolunažívanie.

V siedmej časti zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov je uvedená zodpovednosť za porušenie povinností, avšak absentuje:

- 1. zodpovednosť správneho orgánu za nesprávny postup** – nesprávne vyhodnotenie situácie, keď účastník cestnej premávky síce poruší pravidlá cestnej premávky, ale toto porušenie je dôsledkom udalosti, ktorá vis maior. V roku 2013 sme mali konkrétnu- náležite medializovanú- situáciu, keď príslušník (príslušníci) dopravnej polície, za výraznej asistencie orgánov prokuratúry vyhodnocovali porušenie pravidiel cestnej premávky- prekročenie povolenej rýchlosti cca 2 hodiny, čo by samo osebe nebolo nič zvláštne. V konkrétnom prípade riešili priestupok vodiča, ktorý viezol tehotnú ženu, u ktorej sa objavili príznaky nadchádzajúceho pôrodu. Avšak v dôsledku ich zdĺhavého postupu a dovolím si tvrdiť neľudského prístupu, pri ktorom uprednostnili získanie príjmu vo výške 200 EUR do „štátnej pokladnice“ namiesto toho, aby v tomto výnimočnom prípade asistovali pri zabezpečení lekárskej starostlivosti pre ženu a jej nenarodené dieťa, došlo u tehotnej ženy



k stavu, ktorý ohrozoval jej život a život plodu. Na základe uvedeného vyvstáva otázka, čo je vyšší právny záujem- život matky a plodu (dieťaťa) alebo potrestanie za prekročenie povolenej rýchlosti v situáciách, kedy ide o život.

**2. miera zodpovednosti osoby, ktorá je zodpovedná za stav cestného telesa (komunikácie).** Súčasná platná právne úprava absolútne zbavuje zodpovednosti správcu cestnej komunikácie a jednoznačná vina je len na účastníkovi cestnej premávky.

Mám za to, že v uvedených prípadoch nie sú naplnené základné zásady správneho konania. Nie je účelom na tomto mieste uvádzať všetky zásady správneho konania, ale domnievam sa, že jednou z dominantných je právo na spravodlivý proces, ktorá rezonuje aj v kontexte s európskou demokratickou kultúrou.

V § 138 zákona o cestnej premávke sú vymenované jednotlivé správne delikty a v § 139 a nasledujúcich je upravené ukládanie pokút. Podľa § 139b ods. 1 zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov „*ak bolo jedným konaním spáchaných viacerou porušení povinností podľa § 6a<sup>7</sup>, výška pokuty sa určí podľa najprísnejšie postihnutelného porušenia povinnosti.*“

Na tomto mieste si dovoľím poukázať na osobitý Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky<sup>8</sup>, pričom dávam do hlavnej pozornosti nasledovnú stať: „*V § 41 ods. 2 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov<sup>9</sup> slová v texte za*

---

<sup>7</sup> Podľa § 6a zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov **držiteľ** vozidla je povinný zabezpečiť, aby pri prevádzkovaní motorového vozidla boli dodržiavané pravidlá cestnej premávky podľa tohto zákona, ktoré ustanovujú

- a) zákaz predchádzania podľa § 15 ods. 5 alebo zákaz predchádzania vyplývajúci z dopravnej značky alebo dopravného zariadenia,
- b) rýchlosť jazdy podľa § 16,
- c) povinnosť zastaviť vozidlo na príkaz dopravnej značky "Stoj, daj prednosť v jazde!" alebo na signál so znamením "Stoj!",
- d) zákaz otáčania a cúvania podľa § 22 ods. 4 alebo zákaz otáčania vyplývajúci z dopravnej značky alebo dopravného zariadenia,
- e) zákaz zastavenia a státia podľa § 25 alebo zákaz zastavenia a státia vyplývajúci z dopravnej značky alebo dopravného zariadenia,
- f) prejazd cez železničné priečestie v čase, keď je to zakázané podľa § 27 až 29,
- g) najväčšiu prípustnú celkovú hmotnosť vozidla, najväčšiu prípustnú hmotnosť jazdnej súpravy, najväčšiu prípustnú celkovú hmotnosť prípojného vozidla alebo najväčšiu prípustnú hmotnosť pripadajúcu na nápravu vozidla podľa § 51,
- h) zákaz vjazdu, zákaz odbočovania alebo prikázaný smer jazdy vyplývajúci z dopravnej značky alebo dopravného zariadenia.

<sup>8</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky spis. zn. PL. ÚS 106/2011 z 28. novembra 2012

<sup>9</sup> Ustanovenie § 41 ods. 2 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov znel: *Spolu s uložením súhrnného trestu súd zruší výrok o treste uloženom páchatelovi skorším rozsudkom, ako aj všetky ďalšie rozhodnutia na tento výrok obsahovo nadväzujúce, ak vzhľadom na zmenu, ku ktorej došlo zrušením, stratili podklad. Súhrnný trest nesmie byť miernejší ako trest uložený skorším rozsudkom. V rámci súhrnného trestu súd uloží trest straty čestných titulov a vyznamenaní, trest straty vojenskej a inej hodnoty, trest prepadnutia majetku, peňažný trest, trest prepadnutia veci alebo trest zákazu činnosti, ak bol taký trest uložený už skorším rozsudkom a ak tomu nebráni ustanovenie § 34 ods. 7.*

*bodkočiarkou „súd uloží páchatel'ovi trest nad jednu polovicu takto určenej trestnej sadzby odňatia slobody“ n i e s ú v s ú l a d e s čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky.“*

V súlade s článkom čl. 125 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky ustanovenie § 41 ods. 2 slová v texte za bodkočiarkou „súd uloží páchatel'ovi trest nad jednu polovicu takto určenej trestnej sadzby odňatia slobody“ zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov dňom vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky stratil účinnosť. Nakoľko nebolo toto ustanovenie Národnou radou Slovenskej republiky uvedený do súladu s Ústavou Slovenskej republiky, stratil po šiestich mesiacoch od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky platnosť.

Z vyššie uvedenej analýzy Ústavného súdu Slovenskej republiky je možné aj pre oblasť správneho práva – pri ukladaní pokút vysloviť právny názor, že ustanovenie § 139a zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov nie je per analogiam v súlade so znením platnej Slovenskej ústavy.

Nie je možné bez výhrad súhlasiť ani s tzv. taxametrom ukladania pokút pri prekročení povolenej rýchlosti, nakoľko to odporuje postaveniu policajného orgánu, ktorý má ako správny orgán pri rozhodovaní o výške pokuty spoľahlivo a úplne zistiť skutkový stav, pričom by mal brať do úvahy všetky relevantné okolnosti, za ktorých sa priestupok stal. Nie je tak zabezpečená nezávislosť a najmä nestrannosť správneho orgánu, kedy sa jeho postavenie zúži len na „výberčieho“ pokút. Nie je teda potom ani možné rozumne a kladne komentovať niektoré postupy príslušníkov dopravnej polície.

V tejto súvislosti možno pri pohľade na súčasnú rekonštrukciu orgánov miestnej štátnej správy, pri posilňovaní kompetencií súčasných obvodných úradov a následne v budúcnosti okresných úradov, konštatovať, že ako vhodné riešenie sa javí, aby odvolacím orgánom proti rozhodnutiu o uložení pokuty za priestupok v cestnej premávke bol obvodný úrad (okresný úrad).

Pre takúto úvahu svedčia viaceré dôvody. Z nich na tomto mieste spomeniem:

1. ukládanie pokút uskutočňujú príslušníci dopravnej polície, ktorí podľa súčasného platného právneho stavu majú postavenie verejných činiteľov,
2. obvodné (okresné) úrady sú materiálne a personálne vybavené k zvládnutiu tejto problematiky (pozn., že už v súčasnosti majú vo svojej pôsobnosti problematiku diaľničných známk),
3. je tu dostatok časového a vecného priestoru na riadne zistenie skutkového stavu a spoľahlivého posúdenia veci samej (nepôsobí tu časový stres a obmedzí sa miera subjektívneho prístupu k veci),
4. vytvorí sa dostatočný časový a vecný priestor pre súdny prieskum rozhodnutí správnych orgánov,
5. vytvorí sa priestor pre nezávislé posúdenie veci, nakoľko preskúvanie postupu policajného orgánu len prostredníctvom Inšpekcie Ministerstva vnútra SR vždy nedáva záruku nezávislého preskúmania veci samej,

6. napokon aj pri súčasnom riadení orgánov miestnej štátnej správy uvedený návrh a z neho vyplývajúci postup by bol v rámci toho istého rezortu.

V právnej úprave v oblasti pravidiel cestnej premávky sa nachádzajú ustanovenia, ktoré okrem iného stanovujú, že vydávanie vodičských oprávnení je v kompetencii orgánu Policajného zboru príslušný podľa miesta udelenia vodičského oprávnenia alebo orgánu Policajného zboru, kde si žiadateľ podá žiadosť o vydanie vodičského preukazu. (§ 94 a nasled.).

Mám za to, že uvedená platná právna úprava je prejavom nenaplnenia záväzku Slovenskej republiky po jej vstupe do Rady Európy. Z uvedeného obdobia je tu záväzok pre tzv. „civilnenie policajných agend“ prenesením na orgány verejnej správy (vydávanie cestovných dokladov – pasov, vodičských preukazov, občianskych preukazov).

Dávam do pozornosti uznesenie Vlády Slovenskej republiky z roku 1996, na základe ktorého sa prvýkrát kreovali orgány miestnej štátnej správy (okresné úrady a krajské úrady podľa zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 222/1996 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov), v ktorom sa uložilo Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky uvedené „policajné agendy“ delimitovať na okresné úrady ako prvostupňové orgány miestnej štátnej správy, a to do konca roka 1998.

Doposiaľ sa tak nestalo.

V roku 1998 sa len najprv prijalo uznesenie tzv. 1. Dzuridovej vlády na splnenie tejto úlohy na rok 1999 a následne sa na základe vtedajšieho ministra vnútra uznesenie vlády zrušilo.

Zrejme sa tento záväzok stane aktuálny až pri súčasnom obnovení okresných úradov, aj keď nie v rozsahu, s ktorým sa počítalo v roku 1996.

### 3 ZÁVER

Z hľadiska návrhu de lege ferenda okrem vyššie uvedených návrhov, ktoré vyplynuli z vývoja po roku 2012 a ustáleného právneho názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky, zrejme je potrebné nielen v klasickej priestupkovej agende podľa priestupkového zákona, ale aj v ostatných procesných normách, ktoré za porušenie právnych povinností predpokladajú uloženie sankcie- pokuty, pristúpiť, po vzore správneho poriadku,<sup>10</sup> pripraviť všeobecný právny predpis, ktorý by zjednotil proces ukladania pokút tak, aby neodporoval zneniu platnej Ústavy Slovenskej republiky a taktiež nálezom Ústavného súdu Slovenskej republiky.

---

<sup>10</sup> Zákon č. 71/1967 o správnom konaní (Správny poriadok) v znení neskorších predpisov

### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov
- [2] Zákon č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- [3] Nález ústavného súdu Slovenskej republiky spis. zn. PL. ÚS 106/2011 z 28.novembra 2012
- [4] Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v platnom znení (Správny poriadok)
- [5] Zákon č. 500/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov
- [6] Hašanová Janka: Správne právo procesné, Všeobecná a osobitná časť, VEDA, 2011, ISBN 978-80-224-1176-9
- [7] Drgonec Ján: Ústava Slovenskej republiky s úvodným komentárom, 7. vydanie, HEURÉKA 2010, ISBN 80-89122-65-3
- [8] KOŠIČIAROVÁ S. a kolektív: Právo životného prostredia, 1. vydanie, Poradca podnikateľa 2006, ISBN 80-88931-57-6
- [9] KRÁLIK J. a kol.: Heslár verejného práva, EUROUNION, jún 2005, ISBN 80-88984-75-0
- [10] Kolektív autorov, Perspektívy rozvoja verejnej správy v krajinách Európskej únie, 1. vydanie, Zborník z celoštátneho vedeckého seminára s medzinárodnou účasťou, 10.04.2012 v Akadémii Policajného zboru v Bratislave, 2012, ISBN 978-80-8054-535-2
- [11] Kolektív autorov, Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty, IKARUS.SK 2011, ISBN 978-80-970760-0-9
- [12] Macejková Ivetta – Babják Miloslav – Možešová Zuzana: Výber právnych viet v rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky, 2001-2010, EUROUNION 2011, ISBN 978-80-89374-16-8

JUDr. Marián ŠEVČÍK, CSc.

Trnavská univerzita v Trnave, Právnická fakulta  
ria.sev@post.sk

## PRÁVO NA INFORMÁCIE A OBMEDZENIA PRÍSTUPU K INFORMÁCIAM

Michal JESENKO

### Abstract

*The right to information along with other political rights granted by the Constitution of the Slovak Republic allows citizens to actively participate in an administration of public affairs. Access to truthful and complete information is the necessary condition of free decision-making and conduct of citizens and the instrument for the enforcement of open and transparent public administration. The paper deals with the right of access to information held by public authorities and other public institutions in the field of public administration in the Slovak Republic, as well as constitutional options and legal restriction of the access to this information.*

**Keywords:** *The right to information, the restriction of the access to information, public administration*

V úvode je potrebné povedať, že vo svojom príspevku sa nevenujem všetkým otázkam, ktoré súvisia s právom na informácie, ale svoj záujem sústreďujem na právo na informácie od orgánov verejnej moci a možnosti obmedzenia práva na prístup k informáciám, ktoré majú k dispozícii orgány verejnej moci. Impulzom môjho záujmu sú okrem iného najmä súčasné diskusie a informácie od orgánov verejnej správy (najmä od predstaviteľov územnej samosprávy), ktoré poukazujú na skutočnosť, že právo na informácie je ľahko zneužiteľné na „šikanovanie“ orgánov verejnej správy, či dokonca na ich „dočasné znefunkčnenie“. V tejto súvislosti sa ako častý argument používa aj argument o zneužívaní práva na prístup k informáciám zo strany študentov, ktorí potrebujú štatistické údaje do svojich bakalárskych, resp. záverečných prác. Najmä orgány samosprávy tvrdia, že ich to zaťažuje a že plnenie povinností vyplývajúcich z infozákona predstavuje pre ne väčší problém než napríklad pre štátnu správu.<sup>1</sup>

V uvedenom kontexte a diskurze vláda SR prijala uznesenie z 21. novembra 2012, ktorým uložila ministrom spravodlivosti predložiť do 31. marca 2014 návrh novely zákona o slobodnom prístupe k informáciám. Spomínané uznesenie je súčasťou balíka uznesení, ktoré vláda schválila počas prerokovania správy o niektorých problémoch v oblasti územnej samosprávy a návrhov na ich riešenie. Na Ministerstve spravodlivosti SR bola vytvorená (apríl 2013) odborná pracovná skupina na

---

<sup>1</sup> Tento príspevok bol spracovaný v rámci projektu VEGA č. 1/0683/13, „Normotvorba obcí vo veciach územnej samosprávy“.

vypracovanie návrhu novely zákona 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o slobode informácií“). Cieľom osobitnej pracovnej skupiny je na jednej strane udržať vysoký štandard realizácie ústavného práva obyvateľov SR na informácie, na druhej strane je potrebné odstrániť aplikačné problémy – napr. vymedzenie pojmu povinná osoba, zosúladienie troch kategórií povinných osôb, otázka nákladov za sprístupňovanie informácií, opravných prostriedkov, spôsobu sprístupňovania informácií a pod. (Ministerstvo spravodlivosti SR: Ministerstvo spravodlivosti začína pracovať na novele infozákonu)

Právo na prístup k informáciám spolu s ďalšími politickými právami, ktoré priznáva Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) umožňuje občanom aktívne sa podieľať na správe vecí verejných. Včasný prístup k pravdivým a úplným informáciám je nevyhnutnou podmienkou slobodného rozhodovania a konania občanov. Prístup k informáciám je nástrojom na presadzovanie otvorenej a transparentnej verejnej správy, prispieva k dobrému a zodpovednému fungovaniu správy vecí verejných, znižuje riziko korupcie a posilňuje dôveru občana v štát a jeho orgány (WILFLING, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár, problémy z praxe, rozhodnutia súdov, s. 9)

Právo na informácie ako základné ústavné právo zaručuje ústava v čl. 26 ods. 1 spolu so slobodou prejavu. Podľa čl. 26 ods. 2 ústavy každý má právo vyjadrovať svoje názory slovom, písmom, tlačou, obrazom alebo iným spôsobom, ako aj slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať idey a informácie bez ohľadu na hranice štátu.

Podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky, „Z ústavnej definície vyplýva, že právo na informácie má tri zložky, a to vyhľadávanie, prijímanie a rozširovanie informácií. Pri bližšej analýze sa dá dospieť k názoru, že ide o tri relatívne samostatné zložky práva na informácie. Vyhľadávanie informácií je vlastne zisťovanie, či v oblasti záujmu toho, kto informácie vyhľadáva, informácie vôbec existujú, aké a kde sa nachádzajú. Nejde teda ešte o samotné informácie, ale o informáciu o informácii. Prijímanie informácií je získanie informácie do vlastnej dispozičnej sféry tak, aby mohla byť subjektom pre vlastnú potrebu, ako aj pre potrebu iných spracovaná. Získanie informácie sa môže uskutočňovať tak zmyslovými orgánmi, ako aj rôznymi technickými prostriedkami, akými sú za súčasného stavu zvukové, obrazové, ako aj zvukovo-obrazové záznamy, ale aj akýmkoľvek iným spôsobom. Rozširovanie informácií je akýkoľvek spôsob odovzdania prijatej informácie ďalšiemu subjektu, resp. ďalším subjektom.“<sup>2</sup>

Bližšia konkretizácia práva na informácie vo vzťahu k orgánom verejnej moci je obsiahnutá v článku v 26 ods. 5 ústavy, podľa ktorého orgány verejnej moci majú povinnosť primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku. Podmienky a spôsob vykonania ustanoví zákon.

Právo na prístup k informáciám, ktoré majú k dispozícii orgány verejnej moci a iné verejné inštitúcie, podrobne upravuje zákon o slobode informácií. Vo vzťahu

---

<sup>2</sup> Bližšie pozri Nález ÚS SR sp. zn. I. ÚS 57/00.

k osobitným zákonom, ktoré parciálne upravujú povinnosti niektorých orgánov verejnej moci a verejných inštitúcií informovať o svojej činnosti, zákon o slobode informácií má postavenie všeobecnej právnej normy (lex generaly).

Osobami povinnými podľa tohto zákona sprístupňovať informácie (ďalej len "povinné osoby") sú štátne orgány, obce, vyššie územné celky, ako aj tie právnické osoby a fyzické osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy, a to iba v rozsahu tejto ich rozhodovacej činnosti (napr. členov vodnej stráže a lesnej stráže, ktorí sú podľa zákona oprávnení ukladať pokuty alebo neštátne stredné školy pri uskutočňovaní prijímacieho konania). Povinnými osobami sú ďalej právnické osoby zriadené zákonom (napr. verejné vysoké školy, Rozhlas a televízia Slovenska a iné verejnoprávne inštitúcie) a právnické osoby zriadené štátnym orgánom, vyšším územným celkom alebo obcou podľa osobitného zákona (najmä ich rozpočtové a príspevkové organizácie ako sú základne a stredné školy, zariadenia sociálnych služieb atď.) a aj právnické osoby založené uvedenými povinnými osobami v rozsahu hospodárenia a nakladania s verejnými prostriedkami, resp. otázok týkajúcich sa životného prostredia (napr. štátne podniky alebo obchodné spoločnosti založené štátom, vyšším územným celkom alebo obcou).<sup>3</sup> Zákon o slobode informácií stanovuje povinnosť informovať o svojej činnosti nielen orgánom verejnej moci (ako to robí ústava), ale aj ďalším subjektom, ktoré disponujú s verejnými prostriedkami, resp. sú zriadené povinnými osobami. Zákon o slobode informácií, pokiaľ ide o rozsah povinných osôb, ide nad rámec ústavy.

Subjektom ústavného práva na informácie je každý. Z čl. 26 ústavy a § 3 ods. 1 zákona o slobode informácií vyplýva, že právo na informácie má „každý“, čo znamená, že toto právo majú všetky fyzické i právnické osoby. Oprávnenie žiadať informácie nie je obmedzené ani bydliskom žiadateľa, alebo jeho vzťahom k povinnej osobe, resp. ani štátnym občianstvom žiadateľa, pričom informácie sa sprístupňujú bez preukázania právneho alebo iného dôvodu alebo záujmu, pre ktorý sa informácia požaduje (§ 3 ods. 3 zákona o slobode informácií).

Väčšina povinných osôb má plnú informačnú povinnosť v rozsahu svojej činnosti, to znamená, že musia sprístupňovať informácie, ktoré majú k dispozícii (informácie, ktoré používajú alebo využívajú pri svojej činnosti alebo s ktorými narábajú) alebo informácie, ktoré podľa zákonov musia mať k dispozícii. Obmedzenú informačnú povinnosť majú právnické osoby a fyzické osoby, ktorým zákon zveruje právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy, a to iba v rozsahu tejto ich rozhodovacej činnosti a právnické osoby založené inými povinnými osobami uvedené v § 2 ods. 3 zákona o slobode informácií (napr. obchodné spoločnosti), ktoré sprístupňujú iba informácie o hospodárení s verejnými prostriedkami, nakladaní s majetkom štátu, majetkom

---

<sup>3</sup> V súlade so Smernicou Európskeho parlamentu a Rady č. 2003/98/ES zo 17. novembra 2003 o opakovanom použití informácií verejného sektora, povinné osoby sú definované ako súhrn subjektov verejného sektora a verejnoprávnych subjektov (§ 2 zákona o slobode informácií).

vyššieho územného celku alebo majetkom obce, o životnom prostredí, o úlohách alebo odborných službách týkajúcich sa životného prostredia a o obsahu, plnení a činnostiach vykonávaných na základe uzatvorenej zmluvy. Zákon o slobode informácií však neukladá žiadnej povinnej osobe povinnosť vytvárať na základe žiadosti informácie, resp. nové informácie, ktoré v momente podania tejto žiadosti ešte neexistujú (§ 3 ods. 1 a 3 zákona o slobode informácií).

V zásade z hľadiska aplikačnej praxe môžu nastať dva prípady vytvorenia novej informácie. V prvom prípade ide o vytvorenie úplne novej informácie. Napríklad žiadateľ požaduje od povinných osôb vypracovanie rozborov, analýz, referátov, poskytnutie odborných stanovísk, výklad právnych predpisov, alebo otázky na subjektívne názory jej predstaviteľov na riešenie určitého problému, pričom povinná osoba nemá takéto informácie vôbec spracované a vytvorené v požadovanej podobe. Sprístupnenie takýchto informácií môže povinná osoba odmietnuť z dôvodu, že ich nemá k dispozícii. Ak ich má, tak musí ich poskytnúť. V druhom prípade môže byť vytvorením novej informácie aj určitý kvalifikovaný spôsob spracovania informácií, ktoré má povinná osoba vo svojej dispozícii a v dôsledku požadovaného spracovania vzniká nová informácia. Z hľadiska aplikačnej praxe často vzniká problém v určení, či spracovaním informácie ide iba o vyhľadávanie a zhromažďovanie informácií alebo už ide o vytvorenie kvalitatívne novej informácie. Možno sa prikloniť k tým názorom, ktoré rozdiel vidia v miere „intelektuálnej náročnosti“ činnosti povinnej osoby, aby uspokojila žiadateľa o informácie. V prípade, ak ide o mechanické vyhľadávanie a zhromažďovanie informácií (údajov), ktoré sa u povinnej osoby nachádzajú a ktoré sú napríklad umiestnené v rozličných dokumentoch a povinná osoba ich musí vyňať a následne vložiť do odpovede na žiadosť o informácie, nejde o vytvorenie novej informácie a povinná osoba takéto informácie musí poskytnúť, a to napriek skutočnosti, že spracovanie žiadosti o informácie si vyžaduje prijať určité opatrenia na splnenie tejto povinnosti, či už personálneho alebo technického charakteru. Aby išlo o vytvorenie novej informácie, ktorú už nemusí povinná osoba sprístupniť, muselo by nastať ďalšie kvalitatívne spracovanie týchto vyhľadaných a zhromaždených údajov (WILFLING, P.: Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár, problémy z praxe, rozhodnutia súdov, s. 41- 42).

V súlade s požiadavkami aplikačnej praxe, keď povinné osoby poukazujú na zneužívanie práva na prístup k informáciám, resp. na „šikanózný“ výkon práva, a je potrebné povedať, že v mnohých prípadoch oprávnene, objavujú sa rôzne návrhy, ako uvedený negatívny stav pri aplikácii práva na prístup k informáciám eliminovať. Ide o návrhy, ako sú napr. návrh spoplatniť prístup k informáciám, návrh ponechať na voľnú, resp. správnu úvahu povinnej osobe, či určité informácie sprístupní a v akom rozsahu, resp. návrh dať možnosť povinným osobám, aby sami rozhodli, či ide o „zjavne nerozumnú“ žiadosť o informáciu, a takúto žiadosť mohli následne odložiť. Posledná z uvedených možností bola aj predmetom zákonodarnej iniciatívy v roku 2007, avšak navrhovateľka po diskusii svoj návrh vzala späť. Dokonca objavujú sa aj návrhy, podľa ktorých je potrebné obmedziť počet žiadostí o informácie, ktoré môže požadovať žiadateľ od povinnej osoby.



Ešte predtým, ako k týmto návrhom bude možné zaujať relevantné stanovisko, je potrebné analyzovať ústavné možnosti obmedzenia práva na informácie, a tým aj práva na prístup k informáciám od orgánov verejnej moci a povinnosti týchto orgánov informovať o svojej činnosti, keďže právo na informácie je verejným subjektívnym právom.

Ústava nezaručuje právo na informácie ako absolútne právo nadradené nad ostatné ústavné práva a slobody, ale stanovuje podmienky, za ktorých je možné právo na informácie obmedziť.

Ústava stanovuje jednak všeobecné, ako aj špecifické podmienky obmedzenia práva na informácie. Podľa čl. 26 ods. 4 ústavy právo na informácie možno obmedziť len zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosti štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti. Ústava tak stanovuje jednu formálnu podmienku, ktorou je výhrada zákona a dve materiálne podmienky. Prvá materiálna podmienka spočíva v požiadavke, aby obmedzenie slúžilo na ochranu záujmov vymedzených v čl. 26 ods. 4 ústavy (ide o neurčité pojmy, ktoré sú precizované najmä v judikatúre a rozhodovacej činnosti). Druhou materiálnou podmienkou je nevyhnutnosť prijatia zákonného obmedzenia v demokratickej spoločnosti, čo implikuje naliehavú spoločenskú potrebu, že prijať takéto zákonné obmedzenie práva na prístup k informáciám, resp. cieľ, ktorý sa má takto dosiahnuť, nemožno dosiahnuť iným spôsobom.

Pokiaľ ide o možné obmedzenia práva na prístup k informáciám, je potrebné rešpektovať aj čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, podľa ktorého zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky. Pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.

V súlade s ústavou, zákon o slobode informácií taxatívne určil kategórie informácií, ktoré sú chránené, a preto sa nesprístupňujú. Ide napr. o utajované skutočnosti, daňové, bankové tajomstvo a obchodné tajomstvo, informácie dotýkajúce sa osobnosti a súkromia fyzickej osoby a osobné údaje fyzickej osoby, informácie, ktorých sprístupnením možno porušiť ochranu duševného vlastníctva ustanovenú osobitným predpisom (§ 8 až § 11 zákona o slobode informácií). Uplatňuje sa tu princíp otvorenosti (publicity) verejnej správy, podľa ktorého požadované informácie sa sprístupňujú, okrem tých informácií, ktoré zákon zo sprístupnenia výslovne vylučuje.

Ak sú medzi požadovanými informáciami aj informácie, ktoré sú podľa zákona o slobode informácií vylúčené zo sprístupnenia, povinná osoba nemôže zamietnuť sprístupnenie všetkých požadovaných informácií (napr. celého dokumentu obsahujúceho osobné údaje alebo utajované skutočnosti). Musí takéto informácie vylúčiť (napr. anonymizovať) a ostatné informácie musí sprístupniť. Ak teda požadované dokumenty obsahujú čo len niektoré čiastkové informácie, ku ktorým nie je podľa zákona vylúčený prístup, povinná osoba je tieto informácie povinná sprístupniť.

Okrem vymedzenia informácií, ktoré sa nesprístupňujú, je v niektorých ustanoveniach zákona o slobode informácií zakotvený aj princíp prevažujúceho verejného záujmu. Zákon vymedzuje určité situácie, kedy je vo verejnom záujme potrebné sprístupniť aj informácie, ktoré sú inak podľa zákona chránené, resp. ktorých sprístupnenie je obmedzené, napr. nemožnosť uplatnenia ochrany obchodného tajomstva pri informáciách týkajúcich sa používania verejných financií alebo nakladania s majetkom štátu alebo majetkom obce (§ 10 ods. 2 zákona o slobode informácií).

Po analýze ústavných možností obmedzenia práva na prístup k informáciám sa možno následne vyjadriť aj k jednotlivým návrhom, ktoré sa snažia zabrániť zneužívaniu práva na prístup k informáciám.

Návrh obmedziť počet žiadostí o informácie, resp. počet informácií, ktoré možno žiadať v jednej žiadosti od povinnej osoby, sa na prvý pohľad javí ako absurdný a v priamom rozpore s účelom a podstatou práva na informácie tak, ako ho zakotvuje nielen naša ústava, ale aj medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktorými je SR viazaná.

Ďalším je návrh dať možnosť povinnej osobe, aby sama rozhodla, či ide o „zjavne nerozumnú“ žiadosť o informáciu, spolu s možnosťou takúto žiadosť následne odložiť. Takáto možnosť riešenia by bola do určitej miery analógiou k možnosti napr. ÚS SR, keď rozhoduje o ústavných sťažnostiach odmietnuť takúto sťažnosť ako „zjavne neopodstatnenú“. Napriek skutočnosti, že takáto možnosť sa javí ako ústavne akceptovateľná, opak je pravdou. Predovšetkým je potrebné konštatovať, že právo na súdnu ochranu podľa čl. 46 ústavy, ktorého súčasťou je aj právo na prístup k súdu, je upravené pokiaľ ide o možnosti obmedzenia tohto práva odlišným spôsobom, ako je to pri práve na informácie (čl. 26 ods. 4 ústavy). Prijatie takéhoto návrhu by predstavovalo okrem iného aj potenciálnu hrozbu zneužitia tohto oprávnenia zo strany povinných osôb, a je takmer nemožné predstaviť si mechanizmus, ktorý by zabezpečoval jednotnú aplikáciu tohto oprávnenia (čo možno považovať za zjavne nerozumnú žiadosť) zo strany povinných osôb.

Rovnako je potrebné odmietnuť aj návrhy, podľa ktorých by povinná osoba rozhodovala o rozsahu poskytovaných informácií, resp. posudzovala účel použitia informácií. Takéto obmedzenie by bolo rovnako v rozpore s podstatou a zmyslom práva na prístup k informáciám, a tým aj s čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, ako aj čl. 26 ods. 4 ústavy.

Pokiaľ ide o návrh, ktorý spočíva v spoplatní žiadosti o informácie, takpovediac celoplošne (všetkých žiadostí), s tým, že za určitých podmienok by boli stanovené oslobodenia od poplatku, je potrebné konštatovať, že takýto návrh je v rozpore s ústavou. A to napriek skutočnosti, že možno poukázať na určitú analógiu s právom na súdnu ochranu a inú právnu ochranu, resp. právom na prístup k súdu, kde sa vyžaduje zaplatenie súdnych poplatkov. Právo na informácie tak, ako je zakotvené v čl. 26 ústavy, takýto návrh celoplošného spoplatnenia žiadosti o informácie vylučuje.

Pokiaľ hľadáme odpoveď na problémy aplikačnej praxe, je potrebné si uvedomiť, že cieľom nie je sťažovanie prístupu k informáciám, ale snaha obmedziť zneužívanie

práva na prístup k informáciám. Rovnako je potrebné konštatovať, že objektívne k zneužívaniu práva na informácie dochádza skôr ojedinele a že v zásade spočíva v požadovaní veľkého množstva roztrúsených informácií, ktoré z časového hľadiska značným spôsobom paralyzujú činnosť povinnej osoby a nadmerne ju zaťažujú, čím povinná osoba nemôže plniť úlohy, ktoré jej vyplývajú zo zákona. Preto aj riešenie by malo byť obmedzené práve na tieto prípady, v ktorých môže byť silné podozrenie na zneužitie práva na informácie.

Podľa platnej právnej úpravy, sprístupnenie informácií je bezplatné s výnimkou úhrady materiálnych nákladov (§ 21 ods. 1 zákona o slobode informácií). Žiadateľ uhradí iba náklady spojené so sprístupnením, ako je napríklad vyrábanie kópií, odoslanie rozhodnutia a iné. Prípadne, povinná osoba môže odpustiť zaplatenie úhrady. Podrobnosti o úhrade nákladov za sprístupnenie informácií ustanovuje vyhláška Ministerstva financií Slovenskej republiky č. 481/2000 Z. z. o podrobnostiach úhrady nákladov za sprístupnenie informácií.

V súlade s platnou právnou úpravou, povinný subjekt je oprávnený žiadať iba úhradu tzv. administratívnych nákladov. To znamená úhradu zodpovedajúcich nákladov spojených s vytvorením kópií, zaobstaraním technických nosičov dát a s odoslaním informácií žiadateľovi (poštovné). Keďže k „zneužívaniu“ práva na prístup k informáciám dochádza najmä v súvislosti s požadovaním veľkého množstva roztrúsených informácií, ktoré z časového hľadiska buď paralyzuje alebo nadmerne zaťažuje činnosť povinnej osoby, ako rozumné sa javí zákonným spôsobom obmedziť práve tieto prípady. Povinné osoby by v prípade takýchto žiadostí mali mať možnosť požadovať od žiadateľa dodatočné oprávnené náklady, ktoré im vznikli s mimoriadne rozsiahlym vyhľadávaním informácií, napr. dodatočné mzdové náklady pracovníka, resp. pracovníkov, ktorí na základe žiadosti vyhľadávajú požadované informácie.

V zásade obdobná zákonná úprava bola prijatá v Českej republike. Podľa § 17 ods. 1 zákona č. 106/1999 Sb. o slobodnom prístupe k informáciám, ve znění pozdějších předpisů povinné subjekty sú v súvislosti s poskytovaním informácií oprávnené požadovať úhradu vo výške, ktorá nesmie presiahnuť náklady spojené so zaobstaraním kópií, nosičov dát a s odoslaním informácie žiadateľovi. Povinný subjekt môže požadovať aj úhradu za mimoriadne rozsiahle vyhľadávanie informácií. V prípade, že povinný subjekt bude požadovať za poskytnutie informácií úhradu, je povinný písomne oznámiť túto skutočnosť spolu s výškou úhrady žiadateľovi, a to ešte pred poskytnutím informácie. V opačnom prípade stráca povinný subjekt nárok na úhradu nákladov. Z oznámenia však musí byť zrejmé, na základe akých skutočností a akým spôsobom bola výška úhrady povinným subjektom určená. Poskytnutie takejto informácie je podmienené zaplatením vyčíslenej úhrady a v prípade nezaplatenia úhrady do 60 dní od jej oznámenia, povinný subjekt takúto žiadosť odloží. Pre tieto účely musí mať každý povinný subjekt svoj sadzobník úhrad, v ktorom určí hodinové sadzby odvodené z nákladov na platy, resp. mzdy a z ostatných osobných nákladov, ktoré sú spojené s mimoriadne rozsiahlym vyhľadávaním informácií ( K tomu bližšie pozri Nařízení

vlády ČR č. 173/2006 Sb. o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím).

O význame ústavného práva na informácie pre demokratický a právny štát nemožno pochybovať. Preto aj riešenie problémov, ktoré prináša aplikácia zákona o slobodnom prístupe k informáciám musí túto skutočnosť rešpektovať. V súlade s uvedeným, ako najvhodnejšie riešenie problémov so „zneužívaním,, práva na informácie sa javí možnosť povinných osôb v mimoriadnych prípadoch požadovať ako úhradu všetky oprávnené náklady, ktoré im v súvislosti s vyhľadávaním požadovaných informácií vznikajú. Spôsob ich výpočtu musí byť vopred daný v sadzobníku úhrad povinnej osoby, aby nevznikali problémy, resp. aby zo strany niektorých povinných osôb nedochádzalo k zneužívaniu. Takýto návrh ako riešenie aplikačných problémov spojených s uplatňovaním práva na informácie od orgánov verejnej moci a iných verejných inštitúcií je ústavne konformný a pri správnom legislatívnom nastavení neznižuje vysoký štandard realizácie ústavného práva na informácie v Slovenskej republike.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] Ministerstvo spravodlivosti SR: *Ministerstvo spravodlivosti začína pracovať na novele infozákone*, z 24.3.2012, dostupné na <http://www.justice.gov.sk/Stranky/aktualitadetail.aspx?announcementID=1734>
- [2] SOTOLÁŘ, J: *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Podrobný komentár s judikatúrou*, SOTAC, s.r.o. Košice, 2008, ISBN 978-80-969155-4-5.
- [3] WILFLING, P.: *Zákon o slobodnom prístupe k informáciám. Komentár, problémy z praxe, rozhodnutia súdov*. VIA IURIS – Centrum pre práva občana, Pezinok, 2012, ISBN 978-80-970686-4-6.

JUDr. Mgr. Michal JESENKO , PhD.  
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach  
Fakulta verejnej správy  
michal.jesenko@upjs.sk

## K PROBLEMATICE NESLOŽENÝCH KAUCÍ U ÚOHS

Petr KOLMAN

### Abstract

*In the text, the author examines the topic of proceedings in the Office for the Protection of Competition, especially in cases where there is a deposit. Furthermore, the author deals with the important issues related thereto. By addressing the issue of whether the Authority is authorized to issue interim measures either on application or of its own motion, unless a deposit.*

**Key words:** *Deposit, Administrative law, Public service, Office for the Protection of Competition*

### 1 ÚVOD

V následujícím textu se dovolím zamyslet na tematikou zahájení řízení u Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže (dále jen *Úřad* nebo *ÚOHS*) a to zejména v případech, kdy není složena kauce a nad otázkami s tím relevantně souvisejícími. Dovoluji si poznamenat, že se nejedná jen o výlučně akademické problémy<sup>1</sup>, ale můžeme se s nimi ve veřejnosprávní praxi reálně potkat.

Pro lepší uchopení tematiky si položíme několik konkrétních výzkumných otázek, které jak autorovi tak čtenáři sborníku umožní lépe „diagnostikovat“ předmětnou problematiku.

1. Jak pohlížet na návrh na zahájení řízení vůči Úřadu ke kterému nebyla složena kauce? Jedná se o vadu návrhu?
2. Pokud společně s návrhem nebyla složena kauce, je i přesto zahájeno řízení, nebo řízení vůbec zahájeno nebylo?
3. Pakliže nebyla společně s návrhem složena kauce, je třeba vyzvat navrhovatele ke složení kauce nebo je možno bez dalšího řízení zastavit (dle § 117a písm. b) ZVZ)?
4. Pokud je třeba navrhovatele vyzvat, ke složení kauce, jakou formou?
5. Je Úřad oprávněn vydat *předběžné opatření* ať již na návrh nebo z moci úřední, pokud nebyla složena kauce?

### 2 ŘEŠENÍ JEDNOTLIVÝCH OTÁZEK

1. Jak pohlížet na návrh Úřadu, k němuž nebyla složena příslušná kauce? Jedná se o vadu návrhu?

---

<sup>1</sup> Pověstné *science for science*

Zákon o veřejných zakázkách ( dále též ZVZ)<sup>2</sup> obligatorně stanoví povinnost složit kauci . S podáním návrhu je navrhovatel povinen složit na účet Úřadu kauci ve výši 1 % z nabídkové ceny navrhovatele za celou dobu plnění veřejné zakázky, nejméně však ve výši 50 000 Kč, nejvýše ve výši 2 000 000 Kč. V případě, že není možné stanovit nabídkovou cenu navrhovatele nebo že nabídková cena, která je předmětem hodnocení, je při zadávání rámcové smlouvy stanovena pouze jako cena za jednotku plnění nebo v případě návrhu na uložení zákazu plnění smlouvy, je navrhovatel povinen složit 100 000 Kč.

Kauce je příjmem státního rozpočtu jestliže Úřad

- a) pravomocným rozhodnutím návrh zamítne podle § 118 odst. 5 písm. a), nebo
- b) pravomocným rozhodnutím rozhodne o zastavení řízení, pokud vzal navrhovatel návrh zpět poté, co bylo v témže správním řízení nepravomocně rozhodnuto o zamítnutí návrhu podle § 118 odst. 5 písm. a) ZVZ .

Závěr k otázce 1:

Legitimním a dlouhodobým smyslem kauce je zabránit neodůvodněným (či dokonce účelovým) procesním návrhům na přezkoumání úkonů zadavatele, a omezit tak zbytečné administrativní zatížení ÚOHS, tedy aby ÚOHS řešil výlučně závažné a relevantní případy porušení zákona. Hrozbu<sup>3</sup> propadnutí kauce zde můžeme tedy vnímat jako legální pojistný mechanismus sui generis. Pakliže navrhovatel v řízení uspěje, kauce se mu vrátí, a to včetně úroků.

Legální kaucní povinnost nemožno vnímat jako překážku v přístupu k výkonu práva. Naopak posiluje právní jistotu účastníků zadávacího řízení. Taktéž ji pokládám za plně ústavně konformní.

Pakliže tedy nedošlo ke složení kauce jde o (vážnou) vadu návrhu. Nikoliv ovšem, samo o sobě, vadou neodstranitelnou, která by žádost činila zjevně právně nepřipustnou.

2. Pokud společně s návrhem nebyla složena kauce, je i přesto zahájeno řízení, pokud lze návrh za návrh požadovat nebo řízení vůbec zahájeno nebylo?

I když nebyla řádně složena kauce, řízení nutno pokládat z právního hlediska za zahájené, i když trpí touto odstranitelnou vadou. Jak bude detailněji uvedeno níže – Úřad zde může, z důvodu nesložení kauce, řízení přerušit (§ 64 SŘ). Z povahy logiky věci mj. nemožno přerušit neexistující správní řízení, takže i z tohoto důvodu nutno pokládat řízení za zahájené.

---

<sup>2</sup> Hlavní podstatou ZVZ je úprava postupů při zadávání veřejných zakázek. Jedná se především o postupy zadavatelů veřejných zakázek a dodavatelů (zájemců či uchazečů o veřejné zakázky). Veřejnou zakázkou se rozumí zakázka realizovaná na základě smlouvy mezi zadavatelem a jedním či více dodavateli, jejímž předmětem je úplatné poskytnutí dodávek či služeb nebo úplatné provedení stavebních prací (§ 7 ZVZ). A contrario, postupem zadavatele při zadávání veřejných zakázek není takový postup, ke kterému nedochází k uzavření smlouvy na realizaci veřejné zakázky. – Srov. a blíže Olík, M., Podešva, V. a kol.: Zákon o veřejných zakázkách s komentářem, ASPI, Praha, 2006

<sup>3</sup> Nebo spíše výstrahu.

V souladu s ustanov. § 45 odst. 2 a § 64 odst.1 SprŘ – máme za to, že ÚOHS musí řízení sice zahájit, ale kvůli nesložení kauce, jej může na základě správního uvážení přerušit do doby než navrhovatel kauci řádně složí!

Po dobu přerušení řízení - v souladu s ustanov. § 65 SprŘ - činí ÚOHS nejen úkony, kterých je zapotřebí k odstranění důvodů přerušení, ale též činí neodkladné důležité úkony podle ustanov. § 137 odst. 1 a § 138 SŘ – což jsou zejména úkony k zajištění nezbytných důkazů, který by jinak mohly být zmařeny.

Závěr k otázce 2 : Řízení nutno pokládat za zahájené. Nesložení předmětné kauce nemožno samo o sobě pokládat za vadu neodstranitelnou, která by žádost činila zjevně právně nepřipustnou.

3. Pokud nebyla společně s návrhem složena kauce, je třeba vyzvat navrhovatele ke složení kauce nebo je možno bez dalšího řízení zastavit (dle § 117a písm. b) ZVZ)?

V návaznosti na první výzkumnou otázku zopakujme, že pokud nedošlo ke složení kauce, jde o vadu návrhu. ZVZ sice výslovně nestanoví povinnost ÚOHS vyzývat, ať již jednou či dokonce opakovaně, navrhovatele ke složení kauce. Nicméně po analýze vzájemného vztahu SprŘ a ZVZ (a též v kontextu ústavních zákonů ČR a relevantních právních principů) máme za to, že je zde zapotřebí subsidiárně použít ustanov. § 45 odst.2 SprŘ - tedy nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami (což zde trpí), pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě, současně může ÚOHS řízení přerušit (§ 64 SprŘ).

Nemožno tedy bez dalšího řízení zastavit, nota bene i v ustanov. § 117a písm. b) ZVZ se hovoří o dodatečné lhůtě stanovené ÚOHS. Takže splnění ustanov. § 45 odst.2 SprŘ je souladu s citovaným § 117a písm.b) ZVZ.

ÚOHS (jako ústřední orgán státní správy) je nepochybně silně vázán zásadou legality a pokud mu tedy zákon č.500/2004 Sb., subsidiárně ukládá zmíněnou povinnost, nutno její splnění na ÚOHS z (nejen) důvodu právní jistoty legitimně požadovat.

V souladu se zásadou dobré správy obsaženou mj. v Ústavě ČR a úvodních ustanoveních SprŘ (zejména v § 4 SprŘ), a dále pak k realizaci ustanov. § 45 odst.2 SprŘ nutno odpovědně doporučit, aby ÚOHS vyzval navrhovatele k složení (zcela či z části, dle konkrétního případu) kauce v relevantní výši.

Musí však pokaždé postupovat anti-diskriminačně (zásada rovnosti), tedy v souladu se zásadou legitimního očekávání přistupovat ke všem navrhovatelům stejně.<sup>4</sup>

Závěr k výzkumné otázce 3:

Máme za to, že se tu subsidiárně použije ustanov. § 45 SŘ. V souladu se zásadou legalitu tedy konstatujeme, že ÚOHS má ex lege za povinnost vyzývat navrhovatele ke složení kauce. Také je to plně v souladu se zásadou veřejné správy jako služby veřejnosti, kterou je též legálně vedena činnost ÚOHS. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže je ústředním orgánem státní správy pro podporu a ochranu hospodářské

---

<sup>4</sup> A bylo by patrně vhodné, aby ÚOHS přijal interní normativní právní akt ke souladné realizaci postupů v těchto případech.

soutěže proti jejímu nedovolenému omezování. Mezi jeho hlavní úkoly nyní patří vykonávání dohledu při zadávání veřejných zakázek a pakliže by zde postupoval přesprávně formalisticky, se snahou vyloučit subsidiární použití ustanov. § 45 SŘ, výrazně by omezil své legální poslání ku dohledu nad sektorem veřejných zakázek.

4. Pokud je třeba navrhovatele vyzvat, ke složení kauce, jakou formou? Usnesením či nějakým typem přípisu?

De lege lata je nutno navrhovatele vyzvat ke složení kauce viz. bod 3. našeho textu.

Jako vhodnou a s právem souladnou právní formu vidíme u s n e s e n í, ve kterém je navrhovateli též stanovena přiměřená lhůta na základě ustanov. § 39 odst.1 SŘ. Usnesení o určení lhůty se ex lege oznamuje pouze tomu, komu je určena, popřípadě i tomu, jehož se jinak přímo dotýká.

I zde nutno připomenout, že je zapotřebí postupovat anti-diskriminačně ( viz zásada rovnosti), tedy v souladu se zásadou legitimního očekávání přistupovat ke všem navrhovatelům stejně.

A též shledáváme za vhodné a rozumné, aby ÚOHS přijal interní normativní právní akt ke sladění postupů v těchto případech – zejména stanovení předmětných lhůt ke složení kauce.

5. Je Úřad oprávněn vydat předběžné opatření ať již na návrh nebo z moci úřední, pokud nebyla složena kauce?

Upozorňujeme, že smyslem předběžného opatření (dále též p.o.) je prozatímní úprava právních (nikoli faktických) poměrů účastníků do doby, než bude jejich věc ze strany ÚOHS rozhodnuta.<sup>5</sup>

Vydá-li ÚOHS předběžné opatření, nenabývá ten, komu svědčí předběžné opatření, práv, o kterých má být ve věci rozhodnuto, ale brání tím možnému zhoršení postavení účastníka nebo jeho újmě.

Jinak řečeno předběžné opatření je institutem, jehož hlavním smyslem je posílení efektivnosti a hospodárnosti správního řízení realizovaného ÚOHS.<sup>6</sup>

Právní filozof Gustav Radbruch výstižně popsal zásadní hodnotový spor v moderním právu: Právo má - zjednodušeně řečeno - tři cíle: právní jistotu, spravedlnost a efektivitu. A nikdy těchto tří vznesených cílů nelze bohužel dosáhnout v plné míře zároveň. A cílem institutu předběžného opatření je beze sporu podpoření zmíněné efektivitě (správního) práva.<sup>7</sup>

Dle ustanovení § 117 z.č.137/2006 Sb., zákona o veřejných zakázkách platí, že ÚOHS může před vydáním rozhodnutí ve správním řízení zahájeném podle § 113 ZVZ v

<sup>5</sup> Srov. a blíže Jurčík, R.: Zákon o veřejných zakázkách, 3.vydání, 2012, Praha: C.H.Beck, s. 672 - 678

<sup>6</sup> Zmíněné konstatování samozřejmě neplatí jen pro ÚOHS, ale pro veškeré orgány veřejné správy v ČR.

<sup>7</sup> Nad rámec článku připomeňme též Radbruchova slova - Konflikt mezi spravedlností a právní jistotou patrně lze řešit jen tak, že pozitivní právo, zajišťované předpisy a mocí, má přednost i tehdy, pokud je obsahově

nespravedlivé a neúčelné, vyjma toho, jestliže rozpor mezi pozitivním zákonem a spravedlností dosáhne tak nesnesitelné míry, že zákon musí jako nenáležitě právo spravedlnosti ustoupit.“ – zkráceně citováno z Holländer, P.: . Filosofie práva. 1. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, d2006. s. 18 a násl.



rozsahu nezbytně nutném na návrh účastníka řízení nebo z moci úřední k zajištění účelu řízení nařídít zadavateli toto předběžné opatření buď zakázat uzavřít smlouvu v zadávacím řízení, nebo pozastavit zadávací řízení nebo soutěž o návrh.

Návrh na nařízení předběžného opatření vedle obecných náležitostí podání musí obsahovat přesné označení zadavatele, v čem je spatřováno porušení zákona, v jehož důsledku navrhovateli bezprostředně (!) hrozí újma na jeho právech, příslušné důkazy, a čeho se navrhovatel předběžným opatřením domáhá.

Nemá-li návrh stanovené náležitosti, předběžné opatření ÚOHS nenařídí.

Dodejme, pokud ÚOHS zjistí, že je nezbytně zajistit účel předmětného řízení, je kdykoliv oprávněn vydat předběžné opatření ex officio.

Ad předběžné opatření z moci úřední: – zde teleologickým a systematickým výkladem ZVZ a předpisů souvisejících docházíme k závěru, že nesložení kauce nijak nebrání vydání p.o. z moci úřední. Neshledáváme žádný kauzální nexus mezi nesložením kauce a možností (resp. nutností) vydání předběžného opatření k zajištění účelu předmětného řízení.

Nyní se stručně zaměříme na předběžné opatření na návrh: ZVZ výslovně vydání p.o. v tomto případě nezakazuje a taktéž vzhledem k poslání a smyslu tohoto institutu – zabezpečení efektivity řízení – mám za to, že ÚOHS může vydat v souladu se smyslem ZVZ a ochrany zadávání veřejných zakázek v nezbytných případech předběžné opatření i když prozatím nebyla složena kauce. Samozřejmě později může ÚOHS předběžné opatření zrušit, pokud pomínou důvody pro které bylo nařízeno.

### 3 ZÁVER

Finální závěr k otázce č. 5:

I „v mezidobí“, kdy již bylo zahájeno správ.řízení, avšak ještě nedošlo ke složení relevantní kauce, je v souladu s gramatickou, teleologickou a systematickou interpretací ZVZ možné v nezbytných případech nařídít předběžné opatření a to jak z moci úřední, tak i na návrh.

### POUŽITÁ LITERATURA :

- [1] JURČÍK, R.: Zákon o veřejných zakázkách, 3.vydání, 2012, Praha: C.H.Beck, s. 672 – 678
- [2] HOLLÄNDER, P.: . Filosofie práva. 1. vyd. plzeň : vydavatelství a nakladatelství aleš čeněk, d2006. s. 18 a násl.
- [3] OLÍK, M., PODEŠVA, V. a kol.: Zákon o veřejných zakázkách s komentářem, ASPI, Praha, 2006

JUDr. Petr KOLMAN, Ph.D.

Právnická fakulta, Masarykova univerzita v Brně

kolman@law.muni.cz

# THE EUROPEAN MANAGEMENT PLAN 2013 STRATEGY OF HUMAN RESOURCES SELECTION IN RELATION TO THE SELF-GOVERNMENT PERSONNEL ON THE EXAMPLE OF THE LEGAL SOLUTIONS IN POLAND AND SLOVAKIA

Magdalena SITEK

## Abstract

*The selection of the personnel to the public administration has become an all-European problem. The reason is the process of the European integration and gradual standardization of the administrative law and used procedures. The aim of those activities is to implement uniform standards of education and training of the personnel working for administrative bodies, also those local ones. Thus, the EU has prepared and is implementing the European Plan 2013 concerning the human resources selection for administration in the territorial self-governments perspective. Its fulfillment demands deep engagement of the Member States as well as self-governments. In this way, some European uniform public administration space may be created, homogenous and easier for a migrating European person.*

**Key words:** *the EU law, self-governmental law, qualifications, trainings, period evaluation.*

## 1 INTRODUCING ISSUES

Due to political, social and cultural transformations, a territorial self-government is becoming a basic organizational unit of a society. The role of a state is being gradually limited to international or general tasks. Simultaneously, local government bodies, supported by clerks employed in municipal, county or voivodeship offices, play more and more significant role. The work quality of local government bodies depends, first of all, on preparation and professional activity of the personnel employed in offices.<sup>1</sup>

The necessity of being highly qualified by self-government office personnel results from the need of better service to applicants with the use of the best servicing techniques, including the IT one.<sup>2</sup> According to Goryn, “The efficiency increase of data processing should be one of the most important tasks not only for the

---

<sup>1</sup> Bentkowski, S.: Determinanty zapewnienia jakości. In: Journal of Modern Science, 1/6/2009, pp. 91-100.

<sup>2</sup> Barbachowska, B.: Bezpieczeństwo informacji w firmie. In: Journal of Modern Science, 2/13/2012, p. 145-176.

administration staff but also for those on managerial posts.”<sup>3</sup> Whereas, Tracz-Krupa claims that „Proper preparation of administrative personnel to correct performance of their duties connected both with applicant service, contact with the economy practice or searching the EU funds is of great significance.”<sup>4</sup> Therefore, the Polish legislator, in art. 1 of the law from November 21, 2008 on the self-government personnel decided that *In order to provide professional, reliable and impartial performance of public tasks by a territorial self-government, the labor law regulations describing the legal status of self-government personnel have been implemented.* In that legal norm, competences of self-government personnel, their reliability and neutrality while performing public tasks. For the purposes adopted in this dissertation, it is important to highlight professional performance of those tasks. The applicant service quality depends, therefore, on the level of education of the office personnel and management, their constant training and control of the level of their knowledge necessary to period staff evaluation. The tendencies to the increase of applicant service quality by the public administration on the self-government level have been written in the frames of the Report of the Commission to the European Parliament, Council, European Social Economy Committee and the Committee of Regions *The strengthening of the position of local self-governments in partnership countries in order to improve management and increase of efficiency in the area of development*<sup>5</sup> as well as the EU strategy *MANAGEMENT PLANS 2013 of European Personnel Selection Office and European School of Administration* and consequently in the Polish and Slovak law regulations. The issues concerning the quality of self-government personnel may be divided into the following areas:

- The rules of personnel selection;
- Minimal requirements;
- Improvement of qualifications;
- Period knowledge evaluation.

## 2 THE RULES OF PERSONNEL SELECTION

Human resources management is one of the basic indicators of the success in each modern company<sup>6</sup>. That assumption, until recently, has referred only to private

---

<sup>3</sup> Goroń, M.: Informatyzacja samorządu terytorialnego. In: KISIŁOWSKA, H. MALAK, E. (eds), Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa, Wydział Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej, 2010, p. 340.

<sup>4</sup> Tracz-Krupa, K.: Praktyka doskonalenia kadr administracji samorządowej w województwie opolskim – wyniki badań. In: Barometr regionalny No 4(26) 2011, pp. 85 (85-93)

<sup>5</sup> COM(2013) 280 final. Korczak, J.: Europejskie prawo urzędnicze, [in:] J. Supernat (red.), Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi, Wrocław: Uniwersytet Wrocławski 2009, pp. 359-376.

<sup>6</sup> Hryniewicz, J.T.: Nowa gospodarka i stosunek Polaków do pracy. Stan obecny i perspektywy zmian. In: A. Organiściak-Krzykowska, B. Balcerzak-Paradowska (eds), Ekonomiczno-społeczne problemy regionów, Warszaw-Olsztyn, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski 2011, p. 116 n.

enterprises. Globalization changes also overwhelm management of a state, territorial self-government units or international society. That new attitude to a society management in different levels, described as *governance*, bears the necessity to the new attitude, mainly to the personnel in public offices. As a result, the concept of imperious attitude of a clerk towards an applicant is disappearing. A clerk should be well-mannered, represent appropriately the position, reliably perform duties but, first of all, possess high professional qualifications, namely skills and knowledge. The most advanced process of the personnel selection for public institutions has been worked out in the EU. The task was performed by the European Personnel Selection Office (EPSO) responsible for providing high quality effective and efficient selection procedures enabling employment of a suitable person for a proper post in accurate time.<sup>7</sup> On February 20, 2013 EPSO published the document titled *MANAGEMENT PLANS 2013 of European Personnel Selection Office and European School of Administration*<sup>8</sup>. In the document there are professional standards of qualifications for those applying for the work in the EU institutions and bodies. It was prepared on the basis of scientific research of the EU needs and applicants opportunities. Simultaneously, there were directions of new personnel selection to the work in public administration units, including self-governmental ones indicated. The demands included in the *MANAGEMENT PLANS 2013* strategy are becoming the guideline for the whole EU. Therefore, the document is analyzed in the context of already existing legal regulations concerning self-government personnel. The self-government personnel selection in particular Member States is performed on the basis of legislative regulations. In Poland, it is the law from November 21, 2008 on self-government personnel<sup>9</sup>. In Slovakia, it is law No 533/2003 Coll Z on remuneration of certain personnel performing the work in the public interest. The Slovak legislator adopted different division of the public administration personnel basing on work performance in the public interest. Therefore, the law does not refer only to the self-government staff but also teachers, lecturers or those working for ministries.

### 3 MINIMAL REQUIREMENTS

According to the *MANAGEMENT PLANS 2013* strategy, the rules of new personnel selection in the European institutions must consider political economy environment. The matter of economy crisis is considered, and therefore, the necessity of reducing expenditures for public administration functioning. Thus new public administration personnel should be selected on the basis of "to be the best at selecting the best".<sup>10</sup> Employment of the best candidates with the highest professional qualifications should

---

<sup>7</sup> EPSO was created on July 26, 2002 and started its activity on January 1, 2003, see [http://europa.eu/epso/about/index\\_pl.htm](http://europa.eu/epso/about/index_pl.htm) [lecture: 2013-08-24].

<sup>8</sup> The content of the document is available on the website [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/epso\\_mp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/doc/epso_mp_en.pdf) [2013-08-24].

<sup>9</sup> Journal of Laws 2008 No 223, Pos. 1458.

<sup>10</sup> Walker, J.: New Management Development Programmes from the European School of Administration, [in:] N° 117 Management Matters - 10/2012.

be linked with the tendency aiming at not increasing the number of the EU administration which has grown too much. The *MANAGEMENT PLANS 2013* strategy is the activity plan for the year 2013 that assumes the following aims to be reached:

- Attract the appropriate candidate pools for each selection procedure;
- Manage interactions with candidates positively and proactively, based on good customer relations management;
- Progressively improve selection methods and tools based on our experience and best practice;
- Further develop in-house tools and expertise in selection, occupational psychology, psychometrics and other relevant fields;
- Work with Institutions to better identify needs and align supply and demand for laureates;
- Engage with Institutions in simplifying and speeding up recruitment;
- Re-engineer existing processes to make them more cost-effective, efficient, agile and rapid;
- Engage and mobilise our staff in implementing EPSO's mission, vision and objectives;
- Define and provide a catalogue of existing and new services for Institutions and EU bodies;
- Develop Key Performance Indicators to measure input, output and outcomes.

There are no particular demands put to those applying for the work in the EU institutions and bodies but there are certain rules being the frames of actions for particular institutions searching new staff. Such policy of employment new personnel should be a certain guideline for national policies of new staff employment including territorial self-governments. The Polish legislator regulated the matters of employment of new self-government personnel in the law from November 21, 2008 on self-government personnel<sup>11</sup>. According to art. 6 par. 1 p. 3 of the law on self-government personnel, a self-government employee may be a person having “professional qualifications required to perform the work on a particular position”. Moreover, according to par. 3 p. 1 of the same article, a self-government employee should possess at least high school education and higher education (B.A or M.A degree) on a managerial position according to the law on higher education (art. 6 par. 4 p. 2). As regards a managerial position, an applicant should also possess at least 3 year professional experience or self-employment of the type referring to the requirements for a given position (art. 6 par. 4 p. 1). Minimal requirements do not concern the position of a village administrator, starost or marshal.

The kind of professional qualifications may be described by an employer but also may result from the executive resolution issued according to art 37 of the law on self-government personnel. Such a resolution was published by the Council of Ministers on

---

<sup>11</sup> Journal of Laws 2008 No 223, Pos. 1458.

March 18, 2009 on self-government personnel remuneration<sup>12</sup>. An employer may, however, in particular cases, increase the limit of the required qualifications.

The Slovak legislator has adopted construction of qualification evaluation of those applying for self-government administration which is completely different from the Polish one. The basic criteria is the division into white and blue collar workers. There may be requirements in detailed regulations for particular types of positions. Therefore, according to art. 2 of law No 533/2003 Coll Z, it is possible to employ a person to the work of the public interest who possesses appropriate qualifications but a detailed regulation for a given position may claim otherwise. As regards white collar workers, the level of education of an applicant depends on the kind of work, it is often necessary to confirm the applicant's qualifications.

#### **4 IMPROVEMENT OF QUALIFICATION OF SELF-GOVERNMENT PERSONNEL**

Improvement of qualifications of those working for the EU institutions and bodies is one of the basic activities for the improvement of functioning of the EU administration. Within the *MANAGEMENT PLANS 2013* strategy the European School of Administration has been indicated as the responsible one for staff training of those already employed<sup>13</sup>. Thus, the strategy includes the information that "The mission of the European School of Administration is to provide high quality training and learning opportunities that meet the needs of all EU institutions and their staff in order to:

- contribute to the efficiency and effectiveness of the work of the institutions;
- help preserve and diffuse the values that underpin the development of the EU and the work of the European Civil Service;
- contribute to cooperation among the institutions themselves and between them and national administrations through the exchange of ideas and good practice in diverse cultural environments."

---

<sup>12</sup> Journal of Laws 2009 No 50 Pos. 398.

<sup>13</sup> Sitek, M.: Organizacja i zadania Europejskiej Szkoły Administracji. In: Journal of Modern Science 1/16/2013, pp. 177-189. The European School of Administration is obliged to:

- design, arrange and evaluate training activities;
- facilitate participation at external training activities;
- perform any relative tasks and those supporting its main aims.

Further tasks of the School have been described in art. 1 of the 2005/119/WE decision according to which the basic tasks of the European School of Administration include the following training activities:

- management trainings for clerks and workers who have been called or may be called to perform managerial functions. Nowadays, a new training program concerning staff training within modern management of administrative personnel is being implemented. (Walker, 2012);
- courses supporting professional integration for new personnel members;
- obligatory training described in art. 45a of the Staff Regulation within functional group changes.

Self-government personnel training in Poland is not the one of centralized character. Self-governments perform trainings by themselves or use external specialized units, universities or training centres. The requirement of constant improvement of vocational qualifications, therefore skills and knowledge, by self-government personnel was included in art. 24 par. p. 7, in which the legislator decided that a self-government employee is obliged to constant improvement of skills and professional qualifications. The necessity to improve professional qualifications results from huge pace of legislative changes. Self-government clerks should work on the basis of the latest legal state, especially the one concerning the publication of administrative acts. Particular self-government employees should acquire proper knowledge for their positions as well, e.g. a treasurer should know current fiscal regulations. Thus, art. 29 par. 1 of the law on self-government personnel obliges self-government personnel to participate in improvement of their professional skills and knowledge of any kinds. The article does not indicate any centralized trainings for self-government personnel.

Principally, improvement of staff qualifications should be covered by an employing unit. Such a claim is included in art. 29 par. 2 of the law on self-government personnel, in which the legislator decided that territorial self-government units are obliged to include enough financial resources in their yearly budgets for providing extra professional trainings for their personnel. The obligation means a material guarantee to improve qualifications.

The secure of resources for improvement of professional qualifications is the subject of the stating bodies, namely the audit committee in a municipality<sup>14</sup>, county<sup>15</sup> and voivodeship<sup>16</sup>. Its duty is to check if indeed such resources for improvement of professional qualifications of self-government personnel have been secured. The secure of enough financial resource for such trainings is also controlled by regional financial chambers<sup>17</sup>.

Public resources expenditures on improvement of professional qualifications is of overall character. There is a question whether an employer may send an employee, for public money, to a training that is not directly connected with the performed duties. The positive answer is possible only when the employer plans to promote or transfer the employee to another post and that is why the employee is sent to the training.

Employees may participate in all forms of improvement of professional skills and knowledge at own cost.

As regards the necessity to improve professional qualifications, they do not include two or three year studies. Studies may be a basic requirement to be employed on a managerial position (art. 6 of the law on self-government personnel). However, they may include post-graduate studies, those lasting two or more terms providing 60 ECTS

---

<sup>14</sup> Art. 18a par. 1 of the law on municipal self-government (Journal of Laws 1990 No 16 Pos. 95).

<sup>15</sup> Art. 16 of the law on country self-government (Journal of Laws 1998 No 91 Pos. 587).

<sup>16</sup> Art. 30 of the law on poviat self-government (Journal of Laws 1998 No 91 Pos. 576).

<sup>17</sup> Art. 5 of the law on regional fiscal chambers (Journal of Laws 1992 No 85 Pos. 428).

points. Other forms of improvement of professional qualifications are as follow: trainings, courses, workshops, conferences, symposiums. It may adopt the form of real participation or virtual one, namely e-learning. An employer may also support financially any forms of self-trainings, e.g. purchase of books, travel to a library or a leading resource or manufacturing center even abroad.

The Slovak legislator, in act No 533/2003 Coll does not say *expressis verbis* about the necessity of qualification improvement but about the necessity of possessing certain qualifications (art. 2 par. 6 and 8). It means that the necessity of qualification improvement may result from the published normative act or new duties or tasks indicated by the employer. The time to complete qualifications by the already employed self-government personnel may result from the act or executive regulation, if not, the employer may indicate the deadline to complete them. After the deadline, the employee who has not succeeded to complete the qualifications is dismissed. The Slovak legislator did not presume to prolong the period.

## 5 PERIOD EVALUATION OF CLERKS

The legal basis for period evaluation of clerks is art. 27 par. 1 of the law on self-government personnel according to which “A self-government worker employed on a clerical post, including the managerial clerical post is the subject of period evaluation...”. Such evaluation should be performed every two years, not sooner than every six months (art. 27 par. 2 of the law on self-government personnel). Implementing minimal and maximal time limits allows to objective evaluation with no risk of exposing an employee to stress. Evaluation performed more often than every six months may be treated as breaking a legislative norm but also as a form of mobbing.

The basic subject of an employee evaluation is fulfillment of basic duties. In the doctrine, a self-government personnel evaluation is an issue to be discussed. It is adopted that an employer is obliged to qualification evaluation of employees and care for their improvement. Qualification evaluation is significant when the factors really influence performing special duties by an employee<sup>18</sup>.

According to art. 28 of the law on self-government personnel, evaluation of an employee is performed after a unit manager’s order. Such a solution allows to different criteria of evaluation of self-government personnel from a place and particular local needs. Thanks to it, the evaluation is not more neutral but also adjusted to the person, opportunities and local needs. The order should describe the way of performing the evaluation, state terms for which the evaluation is performed, the scale of marks and specifics of functioning of the unit. The order is of internal legal act character and does not need to be in a form of a separate act. It may be placed in an organizational regulations of a municipality office.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Szewc, A. Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. In: program „Legalis”.

<sup>19</sup> Ibid.



The Slovak legislator, in art. 3 of act No 533/2003 Coll, implemented the criteria of employees' evaluation according to categories of the personnel. The required qualifications to particular categories of employees are included in the enclosures to the act. Due to the division into white and blue collar workers, the Slovak legislator does not distinguish any special group of self-government personnel. They are the subject of the same rules. The Slovak legislator does not precise, however, any particular periods of evaluation. They depend on the employer. Nevertheless, it is important to claim that the employee must possess appropriate qualifications during the whole period of employment. Measurements and instruments of measuring professional qualifications of self-government personnel is in the employer's duties.

## 6 CONCLUSIONS

In the age of innovative economy, also public administration, including the self-government one, should aim at using the latest technologies and knowledge to serve petitioners. It is necessary to improve professional qualifications constantly by self-government personnel both on managerial and regular administrative positions. The level and correspondence of professional qualifications is principally checked in the phase of application and during employment. Each state possesses proper regulations in that matter which may differ from one another, e.g. the Polish and Slovak legal systems.

The EU has worked out normative and institutional solutions that provide selection of personnel on the highest level of professional qualifications. Therefore, the European Personnel Selection Office (EPSO) and the European School of Administration (ESA) as well as *MANAGEMENT PLANS 2013* strategy have been created.

Thanks to the employment policy the best of the best work for the EU institutions and bodies according to "to be the best at selecting the best" rule. The existing selection solutions and self-government personnel qualifications improvement in particular Member States suggest the need to implement all-European standards of personnel selection to public administration with the highest professional qualifications with regard to local employment specifics and office tradition.

Following the EU solutions, it would be worth to create some institutions in Poland and Slovakia, similar to those EU ones, such as the European Personnel Selection Office or the European School of Administration aiming at employment of new personnel or conducting or coordinating any forms of qualification improvement of self-government personnel. The units would have to function separately from the State School of Public Administration which aims at preparing highly trained personnel to the civil service and higher workers of the Polish administration<sup>20</sup> except self-government clerks.

---

<sup>20</sup> The task results from art. 1 par. 2 of the law from June 14, 1991 on the State School of Public Administration (Journal of Laws 1991No 63 Pos. 266).

As regards self-government personnel, it is not the matter of employment of new workers, which seems to be impossible to fulfill but qualification improvement of those already employed.

The State School of Self-Governmental Administration would perform such trainings itself or it would manage trainings for the needs of self-governments by universities or training centers.

## **BIBLIOGRAPHY**

- [1] BARBACHOWSKA, B. (2012). Bezpieczeństwo informacji w firmie, [in:] Journal of Modern Science, 2/13/2012, p. 145-176.
- [2] BENTKOWSKI, S. Determinanty zapewnienia jakości. In: Journal of Modern Science, 1/6/2009, p. 91-100.
- [3] GOROŃ, M.: Informatyzacja samorządu terytorialnego. In: KISIŁOWSKA, H. MALAK, E. (eds), Dwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce, Warszawa, Wydział Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej, 2010, p. 340.
- [4] HRYNIEWICZ, J.T. Nowa gospodarka i stosunek Polaków do pracy. Stan obecny i perspektywy zmian. In: A. ORGANIŚCIAK-KRZYKOWSKA, A. BALCERZAK-PARADOWSKA, B. (eds), Ekonomiczno-społeczne problemy regionów, Warszaw-Olsztyn, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski 2011, p. 116 n.
- [5] KORCZAK, J. Europejskie prawo urzędnicze. In: J. Supernat (red.), Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi, Wrocław: Uniwersytet Wrocławski 2009, pp. 359-376.
- [6] SITEK, M. Organizacja i zadania Europejskiej Szkoły Administracji. In: Journal of Modern Science 1/16/2013, pp. 177-189.
- [7] SZEWC, A. Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz („Legalis”).
- [8] TRACZ-KRUPA, K. Praktyka doskonalenia kadr administracji samorządowej w województwie opolskim – wyniki badań. In: Barometr regionalny No 4(26) 2011, pp. 85 (85-93)
- [9] WALKER, J. New Management Development Programmes from the European School of Administration, [in:] N° 117 Management Matters - 10/2012.
- [10] ŽÁRSKA, E. PIRMANOVÁ, S. Decentralizácia verejnej správy a rozpočty obcí SR. In: Časopis Verejná správa a spoločnosť, 2008, No 1-2, p. 6.

Dr hab. Magdalena SITEK, prof.

The Alcide De Gasperi University of Euroregional Economy

# SYSTEM PRAMEŇOV PRÁVA EURÓPSKEJ ÚNIE UPRAVUJÚCE OBLASŤ CIVILNEJ OCHRANY

Jozef BALGA - Eva KEMÉŇOVÁ

## Abstract

*Natural disasters, accidents or disasters are also in the third millennium still a serious problem not only for the European Union, but also for many regions of the world, because they cause loss of human life, as well as damages for several billion euros, which affects social and economic stability. Special events have often cross-border effects. The objectives of the European Union in the field of prevention, response and recovery of the damaged area after incidents are also provided in the sources of European Union law. Article in terms provide law-theoretical scheme of the sources of European law governing the area of civil protection in the territory of the European Union.*

**Keywords:** *sources of European Union law, civil protection, natural disasters, man-made disasters, disaster response, mechanism of the European Union in the field of civil protection*

## 1 ÚVOD

Problematike civilnej ochrany sa v súčasnosti venuje mimoriadna pozornosť nielen v rámci Európskej únie, ale aj v rámci celého sveta. Ochrana obyvateľstva pred mimoriadnymi udalosťami a garantovanie ich bezpečnosti v Európskej únii sa stala základným pilierom jej fungovania a predpokladom ďalšieho rozvoja. Realizácia a aplikácia civilnej ochrany na teritóriu Európskej únie je nemysliteľný bez jej právnej úpravy s inštitucionálnym, personálnym a finančným zabezpečením.

## 2 HLAVNÁ ČASŤ PRÍSPEVKU

Prírodné katastrofy ako napríklad lesné požiare, zemetrasenia, povodne a búrky ako aj katastrofy spôsobené človekom, či teroristické činy neustále ovplyvňujú bezpečnosť občanov Európskej únie (ďalej len Únia) a vyžadujú si tak ďalší rozvoj činností Únie v oblasti zvládania katastrof. Zvládanie katastrof na úrovni Únie stojí na dvoch zásadách. Prvou je zodpovednosť členských štátov za poskytnutie potrebnej ochrany svojim občanom so zreteľom na existujúce riziká a hrozby a druhou je solidarita medzi členskými štátmi týkajúca sa vzájomnej pomoci pred katastrofami, počas a po nich, ako aj v prípade, že katastrofa vyčerpá vnútroštátne kapacity a postihne viac ako jeden členský štát.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Štokholmský program – otvorená a bezpečná Európa, ktorá slúži občanom a chráni ich, 2010/C 115/01, časť 4.6, str. 25.

Civilná ochrana patrí spolu s humanitárnou pomocou do skupiny aktivít Európskej únie, ktoré majú svoje významné miesto. Ide o dva hlavné nástroje únie, ktoré má k dispozícii na poskytovanie núdzovej pomoci ľuďom v únii i mimo nej. Humanitárna pomoc je zameraná najmä na poskytovanie núdzovej pomoci ľuďom mimo únie, ktorí čelia bezprostredným dôsledkom katastrof. Humanitárna pomoc únie sa rozdeľuje bez ohľadu na politické programy a bez výnimky sa snaží pomôcť ľuďom v najväčšej núdzi, bez ohľadu na ich národnosť, vierovyznanie, pohlavie, etnický pôvod alebo politické presvedčenie. Európska únia a jej členské štáty sú hlavnými svetovými humanitárnymi darcami poskytujúcimi približne polovicu celkových finančných prostriedkov na núdzovú pomoc obetiam prírodných katastrof a katastrof spôsobených ľudskou činnosťou. Únia taktiež presadzuje rešpektovanie a dodržiavanie medzinárodného humanitárneho práva.

Civilná ochrana, ako druhý hlavný nástroj, je založená na tzv. mechanizme civilnej ochrany, z ktorého sa na požiadanie krajiny postihnutej katastrofou poskytujú prostriedky, akými sú napríklad záchranné, či pátracie tímy a rôzne špeciálne zariadenia.

Za prvý inštitucionálny prvok v rámci Únie prostredníctvom, ktorého sa poskytla pomoc v oblasti humanitárnej pomoci a civilnej ochrany môžeme považovať **Úrad Európskej komisie pre humanitárnu pomoc** (ďalej len úrad) založený v roku 1992 Európskou komisiou (ďalej len Komisia), ako vyjadrenie európskej solidarity s ľuďmi v núdzi na celom svete. V roku 2004 sa stal úrad Generálnym riaditeľstvom Európskej komisie pre humanitárnu pomoc, do ktorého bola v roku 2010 začlenená civilná ochrana, s cieľom poskytovať lepšiu koordináciu a reakciu na katastrofy v únii a mimo nej.<sup>2</sup> Právna úprava oblasti civilnej ochrany v Európskych spoločenstvách (ďalej len Spoločenstvá) začala od roku 1997, kedy bolo prijaté Rozhodnutie Rady, ktorým sa ustanovoval akčný program Spoločenstva v oblasti civilnej ochrany.<sup>3</sup> Od tohto roku bolo Spoločenstvom a neskôr Európskou úniou prijatých niekoľko právnych noriem.

Z hľadiska právnoteoretického pramene práva upravujúce civilnú ochranu v rámci Európskej únie rozdeľujeme na pramene **materiálne** a **formálne**. V **materiálnom zmysle** sú dané spoločenskými, politickými, medzinárodnými, európskymi, ekonomickými, morálnymi a kultúrnymi podmienkami ako aj tradíciami, ktoré sú akceptované európskou spoločnosťou v oblasti riešenia problému civilnej ochrany. Konkretizované podmienky a prvky tvoriace materiálne pramene sú obsiahnuté v záveroch a rezolúciách európskych inštitúcií (ako napríklad Rady či Európskeho parlamentu), odôvodneniach, odkazoch, návrhoch, iniciatívach, žiadostiach, programoch či akčných plánoch.

---

<sup>2</sup> SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE Výročná správa o politike humanitárnej pomoci a politike civilnej ochrany Európskej únie a o ich vykonávaní v roku 2011 /\* COM/2012/0489 final \*/ 1-2 s.

<sup>3</sup> European Commission, Humanitarian aid and civil protection, Legislation. Dostupné na internete, (cit. 14.08.2013) [http://ec.europa.eu/echo/about/legislation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/echo/about/legislation_en.htm)

**Formálnymi prameňmi** práva Únie upravujúce civilnú ochranu sú inštitúciami EÚ stanovené formy práva, v ktorých sú obsiahnuté právne normy regulujúce právne vzťahy taxatívne stanovené v jeho predmete. Všetky druhy formálnych prameňov sú odvodené zo systému práva Únie, ktorej charakteristickou črtou je jeho relatívna autonómnosť a supranacionalita. Formálne pramene delíme na **primárne a sekundárne**.

V minulosti, pred prijatím Lisabonskej zmluvy, sa používal skôr pojem európske právo. V súčasnosti je označenie právo Európskej únie „správnejšie“ vzhľadom na medzinárodnoprávnu subjektivitu Európskej únie, ktorá je v Lisabonskej zmluve zakotvená *expressis verbis*.<sup>4</sup> Právo Európskej únie predstavuje súhrn právnych noriem, ktoré upravujú vznik a fungovanie Európskej únie a Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu, pričom tento pojem nezahŕňa právne akty iných európskych integračných zoskupení a zmlúv, ani právne poriadky jednotlivých európskych štátov.<sup>5</sup>

V ďalšej časti príspevku sa budeme zaoberať primárnymi a sekundárnymi prameňmi práva Únie upravujúce oblasť civilnej ochrany, pričom zo sekundárnych uvedieme z nášho pohľadu najdôležitejšie. Medzi *primárne pramene práva Únie upravujúce oblasť civilnej ochrany* patria:

1. **Zmluva o založení Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu** (ďalej len Zmluva o EURATOM-e),
2. **Zmluva o fungovaní Európskej únie**,
3. **Zmluva o Európskej únii**.

Medzi *sekundárne pramene práva Únie upravujúce oblasť civilnej ochrany*, ktoré prijala Rada Európskej únie (ďalej len Rada) patria:

1. Rozhodnutie Rady z 8. novembra 2007 o ustanovení mechanizmu Spoločenstva v oblasti civilnej ochrany (**2007/779/ES, Euratom**),
2. Rozhodnutie Rady z 5. marca 2007, ktorým sa ustanovuje finančný nástroj civilnej ochrany (**2007/162/ES, Euratom**)

Medzi *sekundárne pramene práva Únie upravujúce oblasť civilnej ochrany*, ktoré prijala Komisia patria:

1. Rozhodnutie Komisie z 29. decembra 2003, ktorým sa ustanovujú pravidlá vykonávania rozhodnutia Rady 2001/792/ES, Euratom o ustanovení mechanizmu spoločenstva na podporu posilnenia spolupráce pri pomocných zásahoch civilnej ochrany (**2004/277/ES, Euratom**),
2. Rozhodnutie Komisie z 8. augusta 2007, ktorým sa ustanovujú pravidlá vykonávania ustanovení o doprave v rozhodnutí Rady 2007/162/ES, Euratom, ktorým sa ustanovuje finančný nástroj civilnej ochrany (**2007/606/ES, Euratom**).

---

<sup>4</sup> „Únia má právnu subjektivitu.“ čl. 47 Zmluva o Európskej únii (Ú. v. EÚ C 83 z 30.3.2010, s. 41, čl. 47)

<sup>5</sup> Nesvadba, A., Rapčanová, M. Právo Európskej únie, 73 s.

Zmluva o EURATOMe, vo všeobecnej rovine upravuje problematiku cieľov Spoločenstva medzi, ktoré patrí aj ochrana obyvateľstva. V článku 203, umožňuje pre prípad, že na dosiahnutie niektorého z cieľov Spoločenstva je potrebný akt Spoločenstva, a táto zmluva na to neposkytuje potrebné právomoci, prijať Rade jednomyseľným rozhodnutím vhodné opatrenia na základe návrhu Komisie a po porade s Európskym parlamentom.

Za východisko prvej konkrétnej právnej normy upravujúcej oblasť civilnej ochrany môžeme považovať ustanovenie článku 21 ods. 2 písm. g) prvej kapitoly piatej hlavy Zmluvy o Európskej únii (ďalej len ZEU). Ide o hlavu pod názvom „Všeobecné ustanovenia o vonkajšej činnosti únie a osobitné ustanovenia o spoločnej zahraničnej a bezpečnostnej politike.“ Za cieľ Európskej únie je kladená snaha únie vymedziť a uskutočňovať spoločné politiky a činnosti na dosahovaní vysokého stupňa spolupráce vo všetkých oblastiach medzinárodných vzťahov s cieľom, okrem iného, pomáhať obyvateľstvu, krajinám a regiónom postihnutým prírodnými katastrofami alebo katastrofami spôsobenými ľudskou činnosťou.<sup>6</sup>

Zmluva o fungovaní Európskej únie (ďalej len ZFEÚ) vymedzuje oblasti, rozsah a spôsob výkonu právomocí Európskej únie. Túto právomoc rozlišujeme ako výlučnú právomoc Únie, delenú právomoc<sup>7</sup>, podporné právomoci Únie a napokon výlučné právomoci členských štátov.<sup>8</sup> Civilná ochrana nepatrí do výlučnej právomoci Únie, ide však o oblasť ktorá je zo strany únie podporovaná, koordinovaná, resp. doplňovaná (podporné právomoci Únie). Do tejto oblasti patrí napríklad aj kultúra, cestovný ruch, vzdelávanie a pod.<sup>9</sup> Zmluva o fungovaní Európskej únie explicitne vo svojej dvadsiatej tretej hlave (článok 196) nazvanej civilná ochrana, v základnom rozsahu upravuje úlohy únie v oblasti civilnej ochrany. Vo všeobecnosti je možné o civilnej ochrane povedať, že je to systém činností zameraných na predchádzanie prírodným katastrofám alebo katastrofám spôsobeným ľudskou činnosťou a na ochranu pred nimi. V tomto smere je činnosť únie zameraná na podporu a dopĺňanie činností členských štátov na ústrednej, regionálnej a miestnej úrovni, ktorá sa týka predchádzania rizík, prípravy personálu civilnej ochrany a zásahov v prípade, že v rámci Únie dôjde k prírodným katastrofám alebo katastrofám spôsobeným ľudskou činnosťou. Únia sa taktiež snaží presadzovať rýchlu a efektívnu operačnú spoluprácu v rámci Únie medzi vnútroštátnymi útvarmi civilnej ochrany ako aj vzájomný súlad činností vykonávaných na medzinárodnej úrovni v oblasti civilnej ochrany.<sup>10</sup>

Veľmi dôležité ustanovenie ZFEU je ods. 2 čl. 196, ktoré jasne stanovilo Európskemu parlamentu a Rade, že opatrenia na splnenie vyššie spomínaných cieľov únie v oblasti civilnej ochrany – budú uskutočnené v súlade s riadnym legislatívnym postupom „...pričom je vylúčená akákoľvek harmonizácia zákonov a iných právnych predpisov

<sup>6</sup> Čl. 21 ods. 2 písm. g) Zmluvy o Európskej únii.

<sup>7</sup> Ide o rozdelenie právomocí paralelne medzi Úniou a členské štáty.

<sup>8</sup> Karas, V., Králik, A. Právo Európskej únie, 60-63 s.

<sup>9</sup> Čl. 6 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

<sup>10</sup> Čl. 196 Zmluvy o fungovaní Európskej únie.

členských štátov.“ Čím bola ustanovená priama záväznosť právnych aktov únie prijatých v tejto oblasti.

Dominantné postavenie v systéme sekundárnych prameňov práva Únie upravujúcich civilnú ochranu majú **rozhodnutia Rady a rozhodnutia Komisie**. Dôvodom je absencia požiadavky unifikácie a zákaz harmonizácie uvedenej oblasti *expressis verbis* v ZFEU.

**Rozhodnutie (čl. 288 Zmluva o fungovaní EÚ)** sa týka jednotlivých prípadov a je **záväzné pre toho, komu je adresované**. Adresátmi môžu byť fyzické a právnické osoby, jednotlivci, skupiny jednotlivcov alebo členské štáty. Podobne ako nariadenie aj rozhodnutie má bezprostredný účinok a k jeho používaniu nie je potrebný žiadny vykonávací právny akt. Od nariadenia sa líšia tým, že nemajú všeobecnú platnosť, od smerníc tým, že nemusia byť implementované do národného práva. Platia priamo, ale len na vybrané subjekty.

Zo systému rozhodnutí priblížime ako prvé *Rozhodnutie Rady z 8. novembra 2007 o ustanovení mechanizmu Spoločenstva v oblasti civilnej ochrany (2007/779/ES, Euratom)* (ďalej len *Rozhodnutie 2007/779*). Hlavným dôvodom prijatia tohto Rozhodnutia bola potreba revízie Rozhodnutia Rady z roku 2001,<sup>11</sup> ktoré už nevyhovovalo vtedajším požiadavkám Únie pre oblasť civilnej ochrany. Aj napriek rozvoju a napredovania v rôznych oblastiach spoločenského života v Únii, ako aj vo svete, ľudstvo čoraz častejšie čelilo prírodným a človekom spôsobeným katastrofám. Objavili sa nové problémy a potreby Únie, na ktoré bolo potrebné odpovedať aj zmenou legislatívy.

Do mechanizmu Spoločenstva v oblasti civilnej ochrany (ďalej len Mechanizmus) sú v súčasnosti zapojené všetky členské štáty únie a tiež aj Island, Lichtenštajnsko a Nórsko. Prostredníctvom Mechanizmu bolo v roku 2012 podaných 21 žiadostí o pomoc pri reakcii na rôzne katastrofy vo svete. Išlo napríklad o pomoc sýrskym utečencom v Jordánsku poskytnutím vecnej pomoci akou sú sanitky, ohrievače do stanov, vlnené deky, hygienické balíky a kuchynské zariadenia. Mechanizmus taktiež reagoval na mnohé lesné požiare v mnohých krajinách, napríklad v Grécku, Portugalsku, Čiernej Hore a Albánsku. Príklady pomoci z roku 2011 dokazujú o tom, že Mechanizmus bol aplikovaný aj v Japonsku po ničivom zemetrasení a následnej tsunami a mnohé ďalšie.<sup>12</sup>

Na základe Rozhodnutia 2007/779 bol ustanovený: „...*mechanizmus Spoločenstva (únie) na uľahčenie posilnenej spolupráce medzi Spoločenstvom a členskými štátmi pri pomocných zásahoch civilnej ochrany pre prípad závažných mimoriadnych udalostí*

---

<sup>11</sup> Rozhodnutie Rady 2001/792/ES, Euratom z 23. októbra 2001 o ustanovení mechanizmu Spoločenstva na podporu posilnenia spolupráce pri pomocných zásahoch civilnej ochrany.

<sup>12</sup> PORTÁL EURÓPSKEJ KOMISIE. Humanitárna pomoc a civilná ochrana. Dostupné na internete: [online] [citované dňa 6.6.2013]

<[http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/civil\\_protection\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/civil_protection_en.pdf)>.

alebo ich bezprostrednej hrozby.<sup>13</sup> Cieľom Mechanizmu je predovšetkým ochrana, vzťahujúca sa prednostne na ľudí, životné prostredie, majetok a kultúrne dedičstvo.<sup>14</sup> Mechanizmus predstavuje určitú špecifickú skupinu prvkov a akcií, medzi ktoré patrí napríklad určenie zásahových tímov, realizácia programu odbornej prípravy pre tieto tímy, workshopy, semináre a pilotné projekty o hlavných aspektoch zásahov a ďalšie. Na účinné realizovanie spomínaných akcií boli zriadené Komisiou **Monitorovacie a informačné stredisko** (známe pod skratkou MIC)<sup>15</sup> a **Komunikačný a informačný systém pre mimoriadne situácie** (CECIS)<sup>16</sup>. Z dôvodov výrazného posilnenia nástrojov Mechanizmu sa od prvej polovice roku 2013 MIC premenovalo na centrum pre núdzové reakcie (ERC), čo by malo zvyšovať jeho účinnosť na okamžitú reakciu na katastrofy.<sup>17</sup>

Mechanizmus civilnej ochrany je založený na **dvoch základných princípoch**, a tými sú **pripravenosť** a **reakcia**. V rámci **pripravenosti** musia mať všetky členské štáty určené zásahové tímy a moduly v rámci ich príslušných služieb (policajných, záchranárskych, hasičských, zdravotníckych), a najmä ich služieb civilnej ochrany alebo iných pohotovostných služieb, ktoré by mohli byť k dispozícii pre zásah alebo by sa mohli urýchlene zostaviť alebo vyslať, a to spravidla do 12 hodín od žiadosti o pomoc.<sup>18</sup> **Princíp reakcie** v rámci mechanizmu spočíva v ustanovení presného postupu členského štátu (žiadajúceho o pomoc ako aj poskytujúceho pomoc) v prípade hrozby alebo samotného vzniku mimoriadnej udalosti v rámci Únie.

Druhým rozhodnutím Rady v tejto skupine je *Rozhodnutie Rady z 5. marca 2007, ktorým sa ustanovuje finančný nástroj civilnej ochrany (2007/162/ES, Euratom)* (ďalej len Rozhodnutie 2007/162). Týmto rozhodnutím sa ustanovil finančný nástroj na podporu a dopĺňanie úsilia členských štátov pri ochrane pred mimoriadnymi udalosťami ako aj s úmyslom podporiť posilnenie spolupráce medzi členskými štátmi v oblasti civilnej ochrany.<sup>19</sup> Toto rozhodnutie ustanovuje pravidlá poskytovania finančnej pomoci pre:

- akcie v oblasti Mechanizmu Spoločenstva, ktorý je ustanovený Rozhodnutím 2007/779,
- opatrenia, ktorých cieľom je predchádzať dôsledkom mimoriadnej udalosti alebo ich obmedzovať; a

---

<sup>13</sup> Čl. 1 Rozhodnutia 2007/779.

<sup>14</sup> Ochrana mechanizmom je zameraná na zvládnutie prírodných, človekom spôsobených katastrof, teroristických útokov, technologických, radiačných alebo ekologických havárií vrátane havarijného znečisťovania morí v rámci Spoločenstva alebo mimo neho.

<sup>15</sup> MIC je 24 hodín denne dostupné a schopné okamžitej reakcie slúžiace členským štátom a Komisii.

<sup>16</sup> CECIS – common emergency communication and information system.

<sup>17</sup> PORTÁL EURÓPSKEJ KOMISIE. Humanitárna pomoc a civilná ochrana. Dostupné na internete: [online] [citované dňa 1.8.2013] <[http://europa.eu/pol/hum/index\\_sk.htm](http://europa.eu/pol/hum/index_sk.htm)>.

<sup>18</sup> Čl. 4 Rozhodnutia 2007/779.

<sup>19</sup> Toto Rozhodnutie 2007/162 sa vzťahuje na obdobie od 1.1. 2007 do 31.12.2013.



- akcie určené na zlepšenie pripravenosti Spoločenstva na reakciu na mimoriadne udalosti vrátane akcií, ktoré zvyšujú povedomie občanov únie.

Rozhodnutie obsahuje vymedzenie základných pojmov akými sú napr. mimoriadna udalosť, pripravenosť, včasné varovanie a pod.<sup>20</sup> Finančná pomoc sa poskytuje na rôzne typy činností akými sú reakcia, pripravenosť, prevencia a včasné varovanie, pričom príjemcom môžu byť fyzické alebo právnické osoby, bez ohľadu či sa spravujú právom súkromným alebo verejným. Suma, ktorú únia vyčlenila na finančnú pomoc v zmysle tohto Rozhodnutia na obdobie rokov 2007 až 2013 je 189,8 mil. EUR v bežných cenách.

V zmysle Lisabonskej zmluvy hovoríme pri Rozhodnutiach Komisie o prenesenej právomoci prijímať nelegislatívne právne akty, ktoré má Komisia právomoc prijímať v zmysle čl. 290 ZFEÚ. Na právne akty prijaté po tom ako sa stala Lisabonská zmluva platná (1.12.2009) sa vzťahuje ustanovenie ZFEÚ, podľa ktorého musia mať všetky právne akty Komisie (aj Rozhodnutia) v názve uvedené, či ide o delegovaný, alebo vykonávací právny akt. Keďže **Rozhodnutie Komisie 2004/277/ES**, ktorým sa ustanovujú pravidlá vykonávania rozhodnutia Rady 2001/792/ES, Euratom o ustanovení mechanizmu spoločenstva na podporu posilnenia spolupráce pri pomocných zásahoch civilnej ochrany (ďalej len Rozhodnutie Komisie 2004/277) bolo prijaté v roku 2003, neobsahuje v názve výslovné, či ide o vykonávací alebo delegovaný právny akt. Aj napriek tomu, že výslovné označenie toto Rozhodnutie neobsahuje, z názvu „...*ustanovujú pravidlá vykonávania rozhodnutia*...“ vyplýva, že pôjde o vykonávacie Rozhodnutie Komisie, ktorým sa bude vykonávať Rozhodnutie Rady 2001/792, Euratom.<sup>21</sup> Komisia ako orgán únie prebrala na základe konkrétneho a individuálneho zmocnenia, ktoré je obsiahnuté v právnom akte, úlohu členských štátov tento právny akt vykonať.<sup>22</sup>

Keďže zrušené Rozhodnutie Rady 2001/792, Euratom bolo zmenené novým Rozhodnutím Rady 2007/779, Euratom, o ustanovení mechanizmu Spoločenstva v oblasti civilnej ochrany, Rozhodnutie Komisie 2004/277 sa vzťahuje na nové Rozhodnutie Rady 2007/779. V Rozhodnutí Komisie 2004/277 sú ustanovené podrobnosti z Rozhodnutia Rady 2007/779 akými sú napríklad zriadenie monitorovacieho a informačného strediska, zriadenie spoločného pohotovostného komunikačného a informačného systému (CECIS) či ustanovenie školiaceho programu a ďalšie.<sup>23</sup> Rozhodnutie Komisie 2004/277 ustanovuje pre zúčastnené štáty<sup>24</sup> povinnosť poskytnúť Komisii všetky potrebné informácie o dostupných zdrojoch pre

---

<sup>20</sup> Čl. 3 Rozhodnutia 2007/162.

<sup>21</sup> Rozhodnutie Rady 2001/792/ES, Euratom bolo zrušené Rozhodnutím Rady 2007/779/ES, Euratom. V tomto novom Rozhodnutí bolo ustanovené, že odkazy na zrušené Rozhodnutie sa považujú za odkazy na nové Rozhodnutie.

<sup>22</sup> Karas, V., Králik, A. Právo Európskej únie, 181 s.

<sup>23</sup> Čl. 1 Rozhodnutia Komisie 2004/277.

<sup>24</sup> Zúčastnené štáty sú členské štáty, kandidátske krajiny, ktoré podpísali memorandum porozumenia s Komisiou, a Nórsko, Island a Lichtenštajnsko.

Mechanizmus civilnej ochrany. Ide predovšetkým o informácie týkajúce sa veľkosti tímov a predpokladanom čase mobilizácie, o ich dostupnosti pre zásahy v rámci zúčastnených štátov a tretích krajín<sup>25</sup>, o ich dopravných prostriedkoch a ich stupni sebestačnosti a pod.<sup>26</sup>

V Rozhodnutí Komisie 2008/73/ES, Euratom, ktoré mení a dopĺňa Rozhodnutie Komisie 2004/277<sup>27</sup> sú zahrnuté do Mechanizmu aj tzv. *zásahové tímy*, ktoré predstavujú ľudské a materiálne zdroje vrátane modulov civilnej ochrany zriadené členskými štátmi na účely vykonávania zásahov civilnej ochrany a *pomocné technické tímy* zriadené na plnenie pomocných úloh. Súčasne boli v prílohe II. tejto novely ustanovené všeobecné požiadavky, ktoré majú spĺňať moduly civilnej ochrany a v prílohe III. minimálne požiadavky, ktoré majú spĺňať pomocné technické tímy.

Spoločný pohotovostný komunikačný a informačný systém (CECIS) má veľmi významné postavenie v Mechanizme civilnej ochrany. Je zložený z troch zložiek, ktorými sú *sieťová vrstva* pozostávajúca z fyzickej siete spájajúca príslušné orgány a kontaktné miesta v zúčastnených štátoch a monitorovacie a informačné stredisko (MIC). Ďalej *uplatňovaná vrstva* zložená z databáz a iných potrebných informačných systémov a napokon *bezpečnostná vrstva*, ktorá zabezpečuje dôvernosť údajov uložených a vymieňaných cez CECIS.<sup>28</sup>

V prípade vzniku mimoriadnej udalosti sa na miesto zásahu vysiela Vyhodnocovací alebo Koordinačný tím, ktorý je zložený z vybraných expertov, odborníkov. Títo sa rozdeľujú podľa čl. 15 Rozhodnutia Komisie 2004/277 do viacerých kategórií podľa toho čo si daná mimoriadna udalosť vyžaduje. Ide napríklad o technických odborníkov schopných poskytnúť radu k špecifickým, veľmi technickým otázkam a k súvisiacim rizikám. Hodnotiaci odborníci zasa majú zhodnocovať situáciu a poskytovať rady o vhodných krokoch, ktoré je potrebné urobiť. Ďalšími odborníkmi sú členovia koordinačného tímu a koordinačný vedúci. V Rozhodnutí Komisie 2004/277 je ustanovený postup pri žiadaní o pomoc, spôsob riadenia zásahov vnútri Únie ako aj mimo nej, ako aj po ukončení zásahu podávanie správ a získané poučenia.

Ďalším vykonávacím právnym aktom prijatým Komisiou je *Rozhodnutie Komisie z 8. augusta 2007, ktorým sa ustanovujú pravidlá vykonávania ustanovení o doprave v rozhodnutí Rady 2007/162/ES, Euratom, ktorým sa ustanovuje finančný nástroj civilnej ochrany (2007/606/ES, Euratom)*. V Rozhodnutí Rady 2007/162 je stanovené aké akcie môžu byť financované pomocou finančného nástroja, pre potreby Rozhodnutia Komisie 2007/606 ide len o nasledovné akcie:

---

<sup>25</sup> Tretie krajiny – sú krajiny, ktoré sa nezúčastňujú na mechanizme.

<sup>26</sup> Čl. 3 ods. 1 Rozhodnutia Komisie 2004/277.

<sup>27</sup> Rozhodnutie Komisie z 20. decembra 2007, ktorým sa mení a dopĺňa rozhodnutie 2004/277/ES, Euratom, ktorým sa ustanovujú pravidlá vykonávania rozhodnutia Rady 2007/779/ES, Euratom o ustanovení mechanizmu Spoločenstva na podporu posilnenia spolupráce pri pomocných zásahoch civilnej ochrany, (2008/73/ES, Euratom).

<sup>28</sup> Čl. 8 Rozhodnutia Komisie 2004/277.

- podpora členských štátov pri získavaní prístupu k zdrojom vybavenia a dopravy prostredníctvom poskytovania a zdieľania informácií o zdrojoch vybavenia a dopravy, ktoré môžu členské štáty dať k dispozícii, ako aj prostredníctvom pomoci členským štátom pri identifikácii zdrojov vybavenia a dopravy,
- dopĺňanie dopravy, ktorú poskytujú členské štáty, financovaním dopravných zdrojov potrebných na zabezpečenie rýchlej reakcie na závažné mimoriadne udalosti.<sup>29</sup>

Z dôvodu zložitosti riešenia ochrany civilného obyvateľstva inštitúcie Únie sa rozhodli čiastočne kodifikovať túto problematiku novým rozhodnutím

Koncom roka 2011 Komisia Európskemu parlamentu a Rade predložila **návrh Rozhodnutia o mechanizme Únie v oblasti civilnej ochrany**.<sup>30</sup> Tento návrh má nahradiť rozhodnutie Rady o ustanovení mechanizmu civilnej ochrany<sup>31</sup> a finančný nástroj civilnej ochrany<sup>32</sup>, čím prispieva k zjednodušeniu, pretože pôjde len o jeden text ustanovujúci opatrenia týkajúce sa fungovania mechanizmu ako aj ustanovenia týkajúce sa financovania jeho činností. V návrhu sa zjednodušujú aj existujúce postupy združovania a spolufinancovania dopravy pomoci, čím sa výrazne znižuje administratívne zaťaženie Komisie a členských štátov. Stanovujú sa v ňom aj zjednodušené pravidlá aktivácie mechanizmu v núdzových situáciách v tretích krajinách. Ciele tohto rozhodnutia vychádzajú predovšetkým **z článku 196 ZFEÚ** o politike civilnej ochrany a sú nasledovné:

- dosiahnutie vysokej úrovne ochrany proti katastrofám zabránením alebo znížením ich účinkov a podporovaním kultúry prevencie,
- zvýšenie stavu pripravenosti Únie reagovať na katastrofy,
- uľahčenie rýchlych a účinných zásahov v rámci reakcie na núdzové situácie v prípade závažných katastrof.<sup>33</sup>

Štruktúra textu návrhu vychádza zo štyroch hlavných blokov politiky civilnej ochrany, ktoré sú z časti obsiahnuté v nateraz ešte platných rozhodnutiach a ide o nasledovné bloky: prevencia, pripravenosť, reakcia a vonkajší rozmer<sup>34</sup> a kapitola o finančných ustanoveniach.

Tento návrh tak obsahuje novú kapitolu o prevencii s cieľom zvýšiť význam rámca politiky prevencie EÚ a účinne ho prepojiť s pripravenosťou a akciami reakcie. Finančné ustanovenia tohto rozhodnutia by sa mali uplatňovať od 1. januára 2014,

---

<sup>29</sup> Čl. 4 ods. 2 písm. b) a c) Rozhodnutia Rady 2007/162.

<sup>30</sup> KOM (2011) 934 v konečnom znení, prijaté 20.12.2011.

<sup>31</sup> Rozhodnutie Rady 314/2007.

<sup>32</sup> Rozhodnutie Rady 71/2007.

<sup>33</sup> Návrh Rozhodnutia Európskeho parlamentu a Rady o mechanizme Únie v oblasti civilnej ochrany z 20.12.2011, KOM (2011) 934 v konečnom znení, str. 2.

<sup>34</sup> Vonkajší rozmer predstavuje operácie únie mimo územia únie, kedy sa poskytuje pomoc prostredníctvom mechanizmu na žiadosť OSN alebo jej agentúr, alebo relevantnej medzinárodnej organizácie.

pretože sa týkajú finančného rámca na obdobie 2014-2020. Všetky ostatné ustanovenia tohto rozhodnutia majú nadobudnúť účinnosť dvadsiatym dňom po jeho uverejnení v Úradnom vestníku Európskej únie.<sup>35</sup>

### 3 ZÁVER

V súčasnosti je nutné posilniť mechanizmy v oblasti európskej civilnej ochrany a skvalitniť jej nástroje vrátane zvýšenia dostupnosti a skvalitnenia interoperability a realizácie koordinácie pomoci v rámci územia Únie ako aj mimo neho. Posilnenie monitorovacieho a informačného centra sa stáva nevyhnutnosťou s cieľom zlepšiť koordináciu pomoci členských štátov, poskytnúť im analytickú podporu na identifikáciu a registráciu modulov vnútroštátnej a európskej civilnej ochrany. Bude potrebné pokračovať v príprave školení a cvičení s cieľom zefektívniť reakcie Únie na katastrofy či mimoriadne udalosti. Pre dosiahnutie uvedených cieľov a úloh je nutná právna úprava európskych spoločenských vzťahov, ktoré sa dotýkajú aplikácie jednotlivých činností smerujúcich k splneniu hore uvedených cieľov. Znamená to hlbšie sa zaoberať systémom prameňov práva Únie, ktoré upravujú civilnú ochranu predovšetkým ich obsahom, predmetom a funkciami. Dôležité bude nastolenie otázky unifikácie civilnej ochrany v práve Únie. V príspevku sme sa sústredili na kardinálne formálne pramene upravujúce problematiku európskej civilnej ochrany. Materiálne pramene, ktorých je približne desiatka sme neanalyzovali, ako sú závery Rady, rezolúcie Európskeho parlamentu, ale aj ďalšie dokumenty z dôvodu ich rozsahu. Ide napríklad o závery Rady z oblasti ochrany kritickej infraštruktúry, zvládania povodní v EÚ, inovatívnych riešení na financovanie prevencie pred katastrofami, psychosociálnej podpore v prípade mimoriadnych udalostí a katastrof.

### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] EUROPEAN COMMISSION PORTAL, Humanitarian aid and civil protection, Legislation. Dostupné na internete: [online] [cit. 14.8.2013] <[http://ec.europa.eu/echo/about/legislation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/echo/about/legislation_en.htm)>.
- [2] EURÓPSKY PARLAMENT A RADA, Návrh rozhodnutia Európskeho parlamentu a Rady o mechanizme Únie v oblasti civilnej ochrany. 20.12.2011, 63 s. KOM (2011) 934 v konečnom znení.
- [3] KARAS, V., KRÁLÍK, A. Právo Európskej únie. Praha : C. H. Beck, 2012, 556 s. ISBN 978-80-7179-287-1.
- [4] Konsolidované znenie zmluvy o európskej únii a zmluvy o fungovaní európskej únie, 2012/C 326/01,
- [5] Lisabonská zmluva, ktorou sa mení Zmluva o Európskej únii a Zmluva o založení Európskej spoločnosti (C 306 z 17. decembra 2007),
- [6] NESVADBA, A., RAPČANOVÁ, M. Právo Európskej únie, 1. vyd. Bratislava : Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2012, 232 s. ISBN 978-80-8054-528-4.

---

<sup>35</sup> Článok 35 Návrhu Rozhodnutia Európskeho parlamentu a Rady o mechanizme Únie v oblasti civilnej ochrany z 20.12.2011, KOM (2011) 934 v konečnom znení.

- [7] PORTÁL EURÓPSKEJ KOMISIE. Humanitárna pomoc a civilná ochrana. Dostupné na internete: [online] [citované dňa 6.6.2013] <[http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/civil\\_protection\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/thematic/civil_protection_en.pdf)>.
- [8] PORTÁL EURÓPSKEJ KOMISIE. Humanitárna pomoc a civilná ochrana. Dostupné na internete: [online] [citované dňa 1.8.2013] <[http://europa.eu/pol/hum/index\\_sk.htm](http://europa.eu/pol/hum/index_sk.htm)>.
- [9] ROZHODNUTIE KOMISIE z 29. júla 2010, ktorým sa mení a dopĺňa rozhodnutie Komisie 2004/277/ES, Euratom, ktorým sa ustanovujú pravidlá vykonávania rozhodnutia Rady 2007/779/ES, Euratom o ustanovení mechanizmu Spoločenstva v oblasti civilnej ochrany - **2010/481/EÚ**, (Ú.v. EÚ L 236, 7.9.2010).
- [10] ROZHODNUTIE KOMISIE z 20. decembra 2007, ktorým sa mení a dopĺňa rozhodnutie 2004/277/ES, Euratom, ktorým sa ustanovujú pravidlá vykonávania rozhodnutia Rady 2007/779/ES, Euratom o ustanovení mechanizmu Spoločenstva na podporu posilnenia spolupráce pri pomocných zásahoch civilnej ochrany - **2008/73/ES**, (Ú.v. EÚ L 20, 24.1.2008).
- [11] ROZHODNUTIE KOMISIE z 29. decembra 2003, ktorým sa ustanovujú pravidlá vykonávania rozhodnutia Rady 2001/792/ES, Euratom o ustanovení mechanizmu spoločenstva na podporu posilnenia spolupráce pri pomocných zásahoch civilnej ochrany - **2004/277/ES**, (Ú.v. EÚ L 87, 25.3.2004).
- [12] ROZHODNUTIE KOMISIE z 8. augusta 2007, ktorým sa ustanovujú pravidlá vykonávania ustanovení o doprave v rozhodnutí Rady 2007/162/ES, Euratom, ktorým sa ustanovuje finančný nástroj civilnej ochrany - **2007/606/ES**, (Ú.v. EÚ L 241/17, 14.9.2007).
- [13] ROZHODNUTIE RADY z 5. marca 2007, ktorým sa ustanovuje finančný nástroj civilnej ochrany - **2007/162/ES**, (Ú.v. EÚ L 71/9, 10.3.2007).
- [14] ROZHODNUTIE RADY z 8. novembra 2007 o ustanovení mechanizmu Spoločenstva v oblasti civilnej ochrany - **2007/779/ES**, (Ú.v. EÚ L 314/9, 1.12.2007).
- [15] SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE Výročná správa o politike humanitárnej pomoci a politike civilnej ochrany Európskej únie a o ich vykonávaní v roku 2011 (COM/2012/0489 final).
- [16] ŠTOKHOLMSKÝ PROGRAM – otvorená a bezpečná Európa, ktorá slúži občanom a chráni ich. Informácie inštitúcií, orgánov, úradov a agentúr Európskej únie. 2010/C 115/01, časť 4.6, str. 25.

doc. Dr. Jozef BALGA, PhD., JUDr. Eva KEMÉŇOVÁ  
Akadémia Policajného zboru v Bratislave  
jozef.balga@minv.sk, eva.kemenova2@minv.sk

# PRÁVNE ASPEKTY MIGRAČNEJ POLITIKY V EURÓPSKEJ ÚNII

Alena KRUNKOVÁ

## Abstract

*Migration Policy is a key concept of constitutional terminology and at the same time it creates a connection to the related interdisciplinary scientific fields, such as political science or sociology. The author sets out to analyse it from theoretical and legal point of view, pointing out to certain aspects related to its nature regarding in the legislation of the European Union and the Slovak Republic.*

**Keywords:** *Migration Policy, European Union, human rights*

## 1 ÚVOD

V poslednom období v spoločnosti čoraz vypuklejšie rezonuje otázka migrácie obyvateľstva, ktorá možno na prvý pohľad vzbudzuje dojem, že ide o čisto súkromnú záležitosť. Vnímajúc však dôsledky počtu migrácie a jej sociálny dopad<sup>1</sup> (narastajúci počet neúplných alebo premiestnených rodín), takmer s istotou môžeme konštatovať, že je viditeľný dopad migrácie na celospoločenské, či verejné záležitosti.

Existencia migrácie obyvateľstva, ktorú zjednodušene môžeme charakterizovať aj ako pohyb obyvateľstva nad rámec územia štátu, je istým spôsobom spätá s existenciou občianskej spoločnosti. Z hľadiska svojej podstaty bola (a naďalej zostáva) istým predmetom záujmu vládnuvich vrstiev spoločnosti. V jej historických súvislostiach môžeme nezriedka nájsť aj prípady ovplyvňovania pohybu obyvateľstva z rozličných dôvodov. Každopádne úprava migrácie z jedného štátneho útvaru do iného je predmetom právnej úpravy. Vzhľadom k tomu, že pri realizácii migrácie dochádza k prekročeniu štátnych hraníc, zasahuje do medzinárodných vzťahov a je zároveň predmetom medzinárodnoprávnej úpravy. V súvislosti s existenciou nadnárodných štruktúr, ktorou nepochybne Európska únia je, naberá migrácia nový rozmer, v tejto súvislosti sme ho zvykli označovať ako rozmer európsky.

## 2 ZÁKLADNÉ ASPEKTY MIGRÁCIE

Korene právneho pôvodu migrácie môžeme nepochybne vnímať v súvislosti so vznikom základných práv a slobôd, osobitne tých, ktorým bol priznaný prirodzenoprávny

---

<sup>1</sup> Máme tu na mysli okrem iného aj tú skutočnosť, že v dôsledku migrácie za prácou sa množia prípady, keď živiť rodiny (či už je to muž, alebo žena) dlhodobo pracuje v inej krajine, než ktorej je štátnym občanom, resp. v dôsledku pracovných príležitostí odchádza z krajiny svojho štátneho občianstva celá rodina.

charakter. V tomto zmysle je zreteľná spätosť so slobodou pohybu a pobytu, či osobnou slobodou, tak, ako ich zakotvovali medzinárodne dokumenty venujúce sa ochrane základných práv a slobôd, no aj jednotlivé štáty vo svojich dokumentoch (zväčša ústavách)<sup>2</sup>. Slovenská republika garantuje slobodu pohybu a pobytu v článku 23, keď v ods. 1 uvádza, že sloboda pohybu a pobytu sa zaručuje. V ústavnej rovine stanovuje základ migrácie smerom navonok (čl. 23 ods.2 - každý, kto sa oprávnené zdržiava na území Slovenskej republiky, má právo toto územie slobodne opustiť), aj dovnútra (čl. 23 ods.4 - každý občan má právo na slobodný vstup na územie Slovenskej republiky). Zároveň určuje aj negatívne vymedzenie migrácie (čl. 23 ods.4 - občana nemožno nútiť, aby opustil vlasť, a nemožno ho vyhostiť.)

Migráciu teda vnímame v troch rovinách:

- Vnútroštátna
- Medzinárodná
- Európska

*Vnútroštátna rovina migrácie* – z obsahového hľadiska môžeme migráciu vnímať ako internú (migrácia v rámci jednotlivých regiónov – zväčša z dôvodov zmeny práce, štúdia a pod.) a migráciu externú (bezprostredne súvisiacu s opustením štátnych hraníc). Z iného uhla pohľadu ju vieme špecifikovať (a to nielen vo vzťahu k vnútroštátnej rovine) ako latentnú, ktorá bude zrejme súvisieť najmä s vnútornou mobilitou a legálnu, či evidovanú, v rámci ktorej migrujúce osoby zaevidujú svoj pohyb podľa príslušných právnych predpisov.

K charakteristike vnútroštátnej mobility patrí skutočnosť, že štát prostredníctvom svojich právnych predpisov upravuje podmienky pohybu fyzických osôb v rámci svojho teritória ohraničeného štátnymi hranicami. Tak napr. v Slovenskej republike môžeme spomenúť zákon č. 404/2011 Z.z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

*Medzinárodná rovina migrácie* – v zásade platí, že úprava postavenia a pohybu fyzických osôb podlieha vnútroštátnej úprave. Ak sa však prelínajú právne úpravy viacerých členských štátov, musia aj v tejto súvislosti rešpektovať všeobecne platné zásady medzinárodného práva a záväzky vyplývajúce z partikulárnych zmlúv. Medzinárodné právo v tejto súvislosti špecifikuje tzv. cudzinecké právo<sup>3</sup>. Žiaľ, nejednotnosť v pojmovom vymedzení, ako aj obsahová rôznorodosť medzištátneho cudzineckého režimu je často príčinou viac či menej vážnych sporov medzi jednotlivými štátmi. K čiastočnej, aj keď úplne minimálnej kodifikácii došlo

---

<sup>2</sup> Ondrová, J. – Slašťan, M. – Siman, M. – Kypta, P. *The State Law of the Slovak Republic*; Banská Bystrica : UMB Law Faculty in Banská Bystrica, 2012. ISBN 978-80-557-0421-0 s.20 a nasl.

<sup>3</sup>Potočný, M. - Ondřej, J. *Mezinárodní právo veřejné, Zvláštní část 6*. doplněné a přepracované vydání; Praha : C.H.BECK, 2011. ISBN 978-80-7400-398-1 s. 59 a nasl.

v roku 1985 z pozície Valného zhromaždenia OSN schválením Deklarácie o ľudských právach jednotlivcov, ktorí nie sú štátnymi občanmi krajiny, v ktorej žijú.

Najvýznamnejšou medzinárodnou spoluprácou v skúmanej oblasti bol tzv. Shengenský systém. Tento systém sa zároveň stal základom európskej roviny migrácie, keďže sa dotýkal krajín európskej integrácie a dodnes tvorí právny základ voľného pohybu osôb v Európskej únii.

### 3.1 EURÓPSKA ROVINA MIGRÁCIE

Existencia nadnárodnej štruktúry, ktorou Európska únia nepochybne je, si vyžaduje úpravu vzťahov migrácie minimálne v dvoch aspektoch:

- Úprava vzťahov medzi migrujúcimi občanmi členských štátov.
- Úprava vzťahov medzi migrujúcimi občanmi nečlenských - tretích štátov, pokiaľ prekročia vonkajšie hranice členských štátov.

I. Úprava vzťahov medzi migrujúcimi občanmi členských štátov (môžeme ju nazvať aj interná migrácia v Európskej únii) je založená na tzv. princípe národného zaobchádzania, z ktorého vyplýva povinnosť každému členskému štátu priblížiť pozíciu občanov ostatných členských štátov v čo najväčšej miere k situácii vlastných občanov. To však nezabraňuje členským štátom v tom, aby prijali opatrenia potrebné na kontrolu prístahovalecva.

Právny základ voľného pohybu osôb vymedzuje toho času primárne právo v Charte základných práv Európskej únie v čl. 45, na jednej strane stanovuje právo každého občana Európskej únie na slobodný pohyb a pobyt na území členských štátov. Na strane druhej priznáva slobodu pohybu a pobytu aj občanom tretích krajín, ktorí majú legálny pobyt na území členských štátov, pokiaľ je to v súlade so zakladateľskými zmluvami.

Historický základ tzv. "voľného pohybu osôb" sa datuje od roku 1985, keď zástupcovia krajín Belgicka, Francúzska, Nemecka, Luxemburska a Holandska podpísali prvú Shengenskú zmluvu (Shengen I) o rušení hraničných kontrol na spoločných hraniciach. Išlo o postupné odstraňovanie hraničných kontrol pre všetky osoby, ktoré boli občanmi signatárskych štátov. V roku 1990 bola podpísaná druhá Shengenská zmluva (Shengen II), ktorá vstúpila do platnosti v roku 1995. Rozširovala okruh spolupráce aj v prípade posudzovania žiadostí o azyl, policajnej spolupráce, spolupráce justičných orgánov a potierania kriminality. Stanovila Shengenský informačný systém. K tejto zmluve pristúpili ostatné členské štáty okrem Veľkej Británie, Írska, Dánska, Švédska a Fínska. Na základe Amsterdamskej zmluvy sa Veľká Británia a Írsko môžu podľa svojho rozhodnutia podieľať na niektorých, alebo aj všetkých činnostiach vyplývajúcich zo Shengenského systému. Dánsko si stanovilo právo výhrady k akémukoľvek novému právnemu aktu prijatému na základe Shengenského systému. Shengenský systém (acquis) tvoria:

- Shengenské zmluvy,



- právne akty prijaté na ich základe, v tejto súvislosti dávame do pozornosti Shengenský hraničný kódex.

Materiálne ide hlavne o presun kontrol z vnútorných spoločných hraníc na vonkajšie hranice, prípravu dohôd o spolupráci v rámci prevencie kriminality, úpravu stíhania osôb presahujúceho hranice jedného členského štátu a harmonizáciu legislatívy v oblasti vízovej politiky, obchodu s narkotikami a vojenským materiálom. Bolo zavedené jednotné vízum pre nečlenské krajiny a vypracoval sa zoznam tretích krajín, ktoré potrebujú na vstup do shengenskej zóny víza. Maastrichtská zmluva začlenila Shengenský systém do primárneho práva a stal sa základom bývalého tretieho piliera Európskej únie.

II. Tzv. externú migráciu, teda úpravu vzťahov medzi migrujúcimi občanmi nečlenských - tretích štátov, pokiaľ prekročia vonkajšie hranice členských štátov špecifikuje vízová, azylová a imigračná politika Európskej únie. Zahraničná migrácia je v súčasnosti významným charakteristickým prejavom globalizácie a zvykne byť považovaná za jednu z hlavných výziev tohto storočia. I keď v dlhodobom horizonte bude mať istým spôsobom nepopierateľný vplyv na vývoj v Európskej únii, z krátkodobého hľadiska môže však spôsobiť určité tenzie, najmä v nových členských krajinách, pretože vo všetkých štátoch Európskej únie bude pravdepodobne aj naďalej fungovať fenomén tzv. šedého sektora v oblasti zamestnania.

V tomto zmysle sa opodstatnenou javí snaha Európskej únie o vytvorenie jednotného azylového systému s jednotnými pravidlami, postupmi a podmienkami. Už Maastrichtská zmluva (podpísaná 7. februára 1992, v platnosti od 1. novembra 1993) zaviedla princíp, že členské štáty považujú prisťahovaleckú politiku za „otázku spoločného záujmu“, rovnako ako politiku voči tretím krajinám.

Napriek postupnej harmonizácii prostredníctvom sekundárnych právnych aktov Európskej únie existujú značné odlišnosti medzi jednotlivými členskými štátmi pokiaľ ide o podmienky priznania statusu utečenca, či poskytnutia azylu. Uvedené skutočnosti sú rámcované piatimi základnými právnymi aktami:

- Smernica o prijímacích podmienkach cudzincov 2003/9/ES
- Kvalifikačná smernica 2004/83/ES
- Procedurálna smernica 2005/85/ES
- Dublinské nariadenie 343/2003 a 1560/2003
- Nariadenie EURODAC 2725/2000 a 407/2002

Tieto právne akty predstavujú minimálne štandardy pre prijímanie občanov tretích krajín jednotlivými členskými štátmi (napr. ubytovanie, vzdelávanie, zdravotnú starostlivosť a pod.) Zároveň sú v pozícii akejsi doplnkovej ochrany k Dohovoru o právnom postavení utečencov tým, že stanovujú podmienky prijímania takých občanov tretích krajín, ktorým hrozí „vážne bezprávie“.

Smernica o prijímacích podmienkach cudzincov si stanovuje za cieľ pokúsiť sa zabezpečiť porovnateľné podmienky prijímania vo všetkých členských krajinách, ktoré

zaistia adekvátnu ochranu práv takýchto osôb, čím ich môžu motivovať k nepresúvaniu sa k tzv. bohatším krajinám. Práve uvedený posledný aspekt je neželateľným, priam hrozbovým dôsledkom vonkajšej migrácie v rámci Európskej únie a žiaľ, javí sa ako jeden z oslabujúcich aspektov Shengenského systému.

Dublinské nariadenie pokračuje v uvedených smeroch Európskej únie pri kreácii spoločných postupov v tejto oblasti, keď stanovuje zásady efektívneho prístupu ku konaniu pre všetkých utečencov v snahe predísť prípadom neustále migrujúcich utečencov a zamedziť zneužívaniu azylových konaní.

Všetky opatrenia zo strany Európskej únie majú ambíciu smerovať k tomu, aby sa migrácia stala kontrolovaným javom. Nepochybne si však vyžadujú širší záber úpravy právnych vzťahov, keďže pozícia utečenca v prijímajúcej krajine nekončí len priznaním statusu utečenca, či azylanta, následne a s väčšou naliehavosťou si vyžaduje dôsledne prepracovaný systém integrácie do spoločnosti. Tento aspekt predpokladá úpravu rozmanitých spoločensko – právnych vzťahov cez pracovnoprávne, sociálnoprávne, trestnoprávne či iné právne vzťahy, ktoré sú nevyhnutné pre každodenný život jednotlivca v novej krajine. A tu sa už vyžadujú konkrétne kroky jednotlivých členských štátov, podmieňujúce i zväčša dosť vysoké úsilie rozmanitého charakteru (aj materiálneho), pri ktorých samotné členské štáty nemajú rovnaké východzie podmienky. Za účelom podpory členských štátov v tejto oblasti zriadila Európska únia „Európsky fond pre utečencov“ s cieľom poskytovať finančnú pomoc jednotlivým členským krajinám. Zároveň zaviedla systém EURODAC, ako hlavný biometrický informačný systém na európskej úrovni, prispievajúci k identifikácii štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí zvyčajne nemajú doklady totožnosti.

Zároveň naďalej pokračujú snahy o zavedenie komplexnej a jednotnej migračnej politiky Európskej únie, v tomto smere napr. v päťročnom Štokholmskom programe (Stockholm Programme). Tento program vypracovala Rada Európskej únie v spolupráci s vládami európskych štátov ako plán na vybudovanie otvorenej a bezpečnej Európy, Európsky parlament ho potvrdil záverom roka 2009. V prvom rade sa venuje téme integrácie migrantov, ktorú považuje za nástroj maximalizácie prospechu z prisťahovalectva. Vyzýva v tejto oblasti k vyváženiu práv a povinností migrantov a k zabezpečeniu porovnateľných práv, zodpovednosti a príležitostí pre všetkých.

## 2 ZÁVER

Problematika externej migrácie občanov tretích krajín veľmi úzko súvisí s problematikou internej migrácie. Komplikovanie, či sebe menší neúspech súvisiaci s migrantmi z tretích krajín oslabuje pozíciu Shengenského systému. Napr. revolúcie tzv. arabskej jari v roku 2011 spôsobili veľký tok prisťahovalcov z južného Stredozemia, ktorí nelegálne vstupovali na územie Európskej únie cez pobrežné oblasti Talianska a Malty. Tieto udalosti poukázali aj na obmedzenia prostriedkov únie pre riešenie migrácie a na potrebu väčšej solidarity medzi členskými štátmi v tejto oblasti. Zároveň ale zneistili krajiny, ktoré prípadne aj v predchádzajúcom období vnímali vo väčšej miere negatívne javy Shengenského systému (máme tu na mysli

napr. nárast kriminality, či organizovaného zločinu). Stali sa tak hrozbou obnovovania vnútorných hraníc členských štátov (Dánsko), ktorú sa nateraz odvrátiť podarilo. Jej existencia však stále trvá, ako aj existencia problému externej migrácie, keďže túto sa zrejme od nastavení Shengenského systému odlúčiť nepodarí. Určité posuny sú viditeľné aj zo strany Európskej únie. Zo správy Európskej Komisie Európskemu parlamentu a Rade za obdobie máj – október 2012 vyplýva, že vníma pokles nelegálneho prekročenia hraníc oproti arabskej jari 2011 (o 44%), na druhej strane nastal nárast nelegálneho prekročenia pozemných hraníc medzi Gréckom a Tureckom (o 29% oproti údajom spreď roka). Je zrejme prirodzené, že pri počte 26 krajín, ktoré tvoria Shengenský systém (z čoho je len 22 členských štátov Európskej únie, teda je možné predpokladať rozšírenie tohto systému) sa problematika ilegálnej migrácie môže presúvať z roka na rok na iný štát zabezpečujúci vonkajšie hranice Európskej únie. Pravdou je aj to, že tento systém bol budovaný pre zakladajúcich 5 krajín (1985) a v súčasnosti môže byť otázkou času, kedy jednotlivé krajiny začnú vnímať prevažujúce nevýhody nad výhodami. Každopádne Kódex shengenských hraníc (Nariadenie ES č. 562/2006 Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice) umožňuje výnimočné a krátkodobé obnovenie kontroly na svojich vnútorných hraniciach v prípade závažného ohrozenia verejného poriadku alebo vnútornej bezpečnosti. Podľa uvedenej správy tak v sledovanom období urobilo Španielsko a Poľsko. Navyše k väčšej voľnosti krajín v týchto súvislostiach smeruje aj pomerne najnovšia judikatúra Súdneho dvora (rozsudok vo veci C-278/12 – Adil) v ktorom Súdny dvor dospel k záveru, že články 20 a 21 Kódexu shengenských hraníc nebránia kontrolám, ktoré vykonávajú úradníci poverení hraničným dozorom a kontrolou cudzincov v geografickej oblasti nachádzajúcej sa blízko vnútorných hraníc s cieľom overiť dodržanie podmienok legálneho pobytu, pokiaľ sú tieto kontroly podmienené istými obmedzeniami, najmä čo sa týka intenzity a frekvencie.

### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BOBEK, M. - BŘÍZA, P. – KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*; Praha : C.H.BECK, 2011. 606s. ISBN 978-80-7400-377-6
- [2] ONDROVÁ, J. – SLAŠŤAN, M. – SIMAN, M. – KYPTA, P. *The State Law of the Slovak Republic*; Banská Bystrica : UMB Law Faculty in Banská Bystrica, 2012. 276s. ISBN 978-80-557-0421-0
- [3] PIKNA, B., *Evropský proctor svobody, bezpečnosti a práva*; Praha : Linde praha, 2010. 346s. ISBN 978-80-7201-114-8
- [4] POTOČNÝ, M. - ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné, Zvláštní část 6. doplněné a přepracované vydání*; Praha : C.H.BECK, 2011. 533s. ISBN 978-80-7400-398-1
- [5] Správa Komisie Európskemu parlamentu a Rade – Druhá polročná správa o fungovaní Shengenského priestoru za obdobie od 1. mája do 31. októbra 2012 publikovaná

[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2012\)0686\\_/com\\_com\(2012\)0686\\_sk.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2012)0686_/com_com(2012)0686_sk.pdf)

- [6] SYLLOVÁ, J.. – PÍTROVÁ, L. – PALDUSOVÁ, H. a kol. *Lisabonská smlouva komentář*; Praha : C.H.BECK, 2010. 1298s. ISBN 978-80-7400-339-4
- [7] SVOBODA, P. *Právo vnějších vztahů EU*; Praha : C.H.BECK, 2010. 244s. ISBN 978-80-7400-352-3
- [8] SVOBODA, P. *úvod do evropského práva* 3. vydání; Praha : C.H.BECK, 2010. 304s. ISBN 978-80-7400-313-4
- [9] VALUCH, J. - RIŠOVÁ, M. – SEMAN, R. *Právo mezinárodních organizací*; Praha : C.H.BECK, 2011. 378s. ISBN 978-80-7400-368-4
- [10] TICHÝ, L. - RAINER, A. – ZEMÁNEK, J. – KRAAL, R. – DUMBROVSKÝ, T. *Evropské právo* 3. vydání; Praha : C.H.BECK, 2011. 953s. ISBN 978-80-7400-333-2

JUDr. Alena KRUNKOVÁ, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

alena.krunkova@upjs.sk

## AKTUÁLNE OTÁZKY EVIDENCIE CIRKEVNÝCH PRÁVNICKÝCH OSÔB V ŠTÁTNEJ SPRÁVE

Róbert GYURI

### Abstract

*The thesis is concerned with actual status and perspectives of state church administration's development, in conditions of the Slovak Republic. The essential part of the thesis examines the current situation and possible future changes to the execution of state church administration, implying the execution of church and religious associations' registration and recording of religious legal entities. The purpose of the thesis is to contribute for a discussion arised by the problematic issues, set forth in the thesis, in particular from the administrative and legal aspect.*

**Keywords:** *churches and religious societies, state church administration, registration and recording in state administration*

### 1 ÚVOD

Jedným zo subjektov právnych vzťahov, teda vzťahov upravených normami právneho poriadku Slovenskej republiky, sú aj cirkvi a náboženské spoločnosti, ako dobrovoľné združenia osôb rovnakej náboženskej viery (veriacich). Cirkvi a náboženské spoločnosti nie sú len subjektmi súkromného práva s garantovanou právnou subjektivitou, ale z administratívnoprávneho hľadiska sú adresátmi, a v jedinečnom prípade aj vykonávateľmi verejnej správy. V predmetnom príspevku by sme chceli zamerať našu pozornosť na výkon štátnej správy cirkví a náboženských spoločností, teda na analýzu tzv. štátnej kultovej správy z funkčného hľadiska.

Ak chceme pozitívne vymedziť jednotlivé činnosti tvoriace obsah štátnej kultovej správy podrobnejšie, musíme vychádzať z pôsobnosti a právomoci príslušného orgánu štátnej kultovej správy, t. j. Ministerstva kultúry Slovenskej republiky (ďalej len ministerstva kultúry). Analýzou kompetencie ministerstva kultúry môžeme následne dospieť k nasledujúcim ťažiskovým druhom správnej činnosti na tomto úseku:

- a) výkon registrácie cirkví a náboženských spoločností,
- b) evidovanie právnických osôb, ktoré odvodzujú svoju právnú subjektivitu od cirkví a náboženských spoločností (tzv. cirkevných právnických osôb),
- c) realizácia finančného a hospodárskeho zabezpečenia cirkví a náboženských spoločností zo strany štátu a
- d) príprava a realizácia zmluvných vzťahov medzi štátom a cirkvami a náboženskými spoločnosťami.

V predmetnom príspevku zameriame podrobnejšie našu pozornosť na problémové otázky druhej ťažiskovej činnosti v štátnej kultovej správe, a to na evidovanie právnických osôb, ktoré odvádzajú svoju právnu subjektivitu od registrovaných cirkví a náboženských spoločností (tzv. cirkevné právnické osoby).

## 2 EVIDOVANIE CIRKEVNÝCH PRÁVNICKÝCH OSOB

Jedným z oprávnení, ktoré tvorí súčasť cirkevnoprávnej autonómie a ktoré registrovaným cirkvám a náboženským spoločnostiam garantuje právny poriadok je právo vlastnej „subjektotvorby“. Cirkvi a náboženské spoločnosti môžu slobodne zakladať a zriaďovať vlastné právne subjekty podľa svojich vnútorných predpisov. Takéto subjekty sú zriaďované ako súčasť registrovaných cirkví a náboženských spoločností, avšak súčasne disponujú vlastnou právnou subjektivitou a majú postavenie právnických osôb.

### 2.1 Právna úprava cirkevných právnických osôb

Proces vytvárania, ako aj samotné pôsobenie subjektov, ktorých zriaďovateľom sú náboženské organizácie, resp. od ktorých svoju subjektivitu odvádzajú, nemôže fungovať bez serióznej právnej úpravy. V opačnom prípade by absencia riadnej právnej úpravy mala za následok právne vákuum, ktoré by bolo dôvodom vzniku právnej neistoty v realizácii právnych vzťahov. Právo subjektotvorby je upravené v právnom poriadku na viacerých miestach. Ústavným základom súčasnej právnej úpravy je **čl. 24. ods. 3 Ústavy SR**, podľa ktorého „*Cirkvi a náboženské spoločnosti spravujú svoje záležitosti samy, najmä zriaďujú svoje orgány, ustanovujú svojich duchovných, zabezpečujú vyučovanie náboženstva a zakladajú rehoľné a iné cirkevné inštitúcie nezávisle od štátnych orgánov*“. Z ústavného hľadiska je právo vytvárať vlastné subjekty neoddeliteľnou súčasťou autonómie cirkví a náboženských spoločností. Sám čl. 24 však výslovne neustanovuje, či týmito inštitúciami má na mysli subjekty práva alebo len organizačné útvary cirkví a náboženských spoločností bez samostatnej právnej subjektivity. K záveru, že ide o entity s právnou subjektivitou, prispieva systematický výklad ustanovenia čl. 24 ods. 3 Ústavy SR. Organizačné zložky, ktoré nie sú právnickými osobami, je možné považovať za orgány cirkví a náboženských spoločností v zmysle toho článku. Pokiaľ by „zakladanie inštitúcií“ malo rovnaký právny charakter ako „zriaďovanie orgánov“, nemalo by jeho uvedenie vo výpočte žiadny význam.<sup>1</sup>

Vykonávacím predpisom k uvedenému ústavnému článku je **zákon č. 308/1991 Zb.**, ktorý o práve cirkví a náboženských spoločností vytvárať vlastné právne subjekty sám pojednáva, keď v § 4 ods. 3 *in fine* garantuje cirkvám a náboženským spoločnostiam právo vzájomne sa združovať, utvárať komunity, rehole, spoločnosti a obdobné spoločenstvá, v § 6 ods. 1 písm. h), písm. j) a písm. k) umožňuje cirkvám a náboženským spoločnostiam zakladať a prevádzkovať vlastné účelové zariadenia,

---

<sup>1</sup> Porov.: Kříž, J.: *Zákon o cirkvách a náboženských spoločnostech. Komentár*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 216.

kultúrne inštitúcie a zariadenia, vlastné zdravotnícke zariadenia a zariadenia sociálnych služieb a pod. Rovnako v § 13 ods. 1 písm. g) upravuje, že k návrhu na registráciu sa prikladá základný dokument zakladanej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti (štatút, poriadok, stanovy a pod.), z ktorého musia byť zrejmé (okrem iného – pozn. autora) útvary, ktoré majú právnu subjektivitu a v akom rozsahu a kto je oprávnený v ich mene konať. Podľa § 19 registrujúci orgán vedie evidenciu všetkých právnických osôb podľa tohto zákona, vrátane tých, ktoré odvodzujú svoju právnu subjektivitu od cirkví a náboženských spoločností, pokiaľ nepodliehajú inej evidencii alebo registrácii a upraví jej podmienky.

Právo vlastnej subjektotvorby upravuje a garantuje aj čl. 3 ods. 4 **Základnej zmluvy medzi**, ako aj čl. 3 ods. 3 **Zmluvy s registrovanými cirkvami**, podľa ktorých cirkvi a náboženské spoločnosti majú právo zriaďovať právnické osoby, a to s garanciou ochrany ich majetku a slobody ich pôsobenia zo strany Slovenskej republiky.

Právna úprava vytvárania subjektov zo strany cirkví a náboženských spoločností je v súčasnosti obsiahnutá predovšetkým v Opatrení Ministerstva kultúry Slovenskej republiky k evidencii právnických osôb, ktoré odvodzujú svoju právnu subjektivitu od cirkví a/alebo náboženských spoločností č. MK-33/2001-1 (ďalej len **opatrenie ministerstva**), ale aj v iných právnych predpisoch, ktoré upravujú vznik a pôsobenie rôznych iných druhov právnych subjektov - právnických osôb (napr. občianske združenia, nadácie, neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby a pod.). Subjekty, ktoré vznikajú na základe tohto opatrenia, sa nazývajú právnické osoby, ktoré odvodzujú svoju právnu subjektivitu od cirkví a/alebo náboženských spoločností a teória ich pomenúva ako tzv. cirkevné právnické osoby.

## 2.2 Definovanie a označovanie cirkevných právnických osôb

Problematickou otázkou súvisiacou s cirkevnými právnickými osobami je o. i. aj otázka ich nejednotného označovania, resp. pomenovania. Ústavná úprava hovorí o „rehoľných a iných inštitúciách“. Zákon č. 308/1991 Zb. nepoužíva jednotné označenie, keď ich pomenúva raz v § 4 ods. 3 ako „komunity, rehole, spoločnosti a obdobné spoločenstvá“, inokedy v § 6 ods. 1 písm. h) ako „účelové zariadenia“ alebo v § 13 ods. 1 písm. g) ako „útvary, ktoré majú právnu subjektivitu“ alebo jednoducho právnické osoby v § 19 ods. 1. Opatrenie ministerstva ich označuje ako „právnické osoby, ktoré odvodzujú svoju právnu subjektivitu od cirkví a/alebo náboženských spoločností“. Avšak ako v teórii, tak aj aplikačnej praxi, sa ustálilo zjednodušené pomenovanie „cirkevné právnické osoby“.<sup>2</sup>

Pod pojmom **cirkevné právnické osoby** môžeme chápať autonómne zriadené inštitúcie (v zmysle čl. 24 ods. 3 Ústavy SR) registrovaných cirkví a náboženských spoločností, ktoré sú ich organickou súčasťou a zároveň disponujú vlastnou právnou subjektivitou. Sú to súkromnoprávne subjekty, ktoré sú organizačnou jednotkou

---

<sup>2</sup> Česká legislatíva ich označuje ako „evidované právnické osoby“. Pozri: § 15a zákona ČNR č. 3/2002 Sb. o slobode náboženského vyznání a postavení cirkví a náboženských společností a o změně některých zákonů (zákon o církvích a náboženských společnostech) v znení neskorších predpisov.

(zložkou, súčasťou) súkromnoprávných korporácií - registrovaných cirkví a náboženských spoločností.<sup>3</sup> Z dôvodov ochrany právnej istoty účastníkov právnych vzťahov sa odporúča ich zápis do evidencie cirkevných právnických osôb, ktorú vedie ministerstvo kultúry. V súčasnosti je však evidencia nepovinná a neviažu sa s ňou žiadne právne účinky.<sup>4</sup> Na tomto mieste je dôležité podotknúť, že také subjekty získavajú riadnu právnu subjektivitu v podobe právnickej osoby podľa Občianskeho zákonníka (rovnako ako samotné cirkvi a náboženské spoločnosti), avšak len za podmienky, ak právnu subjektivitu majú podľa vnútorných predpisov cirkví alebo náboženskej spoločnosti, od ktorej svoju subjektivitu odvodzujú.<sup>5</sup>

### 2.3 Členenie a účel cirkevných právnických osôb

Opatrenie ministerstva člení cirkevné právnické osoby do troch skupín, s tým, že tento výpočet je len demonštratívny. Medzi cirkevné právnické osoby zaraďuje:

1. **organizačné zložky cirkví a náboženských spoločností** – medzi ktoré môžeme zaradiť predovšetkým biskupstvá, biskupské konferencie, farnosti, cirkevné obce, náboženské obce, zbory a pod.<sup>6</sup>,
2. **združenia cirkví a/alebo náboženských spoločností** – napr. rôzne ekumenické združenia a
3. **komunity, rehole, spoločnosti a obdobné spoločenstvá.**

Na porovnanie v Českej republike sa evidované právnické osoby členia do dvoch skupín, a to predovšetkým podľa účelu, ktoré plnia. Podľa § 15 a ods. 1 zákona ČNR č. 3/2002 Sb. zaraďujeme medzi evidované právnické osoby orgány registrovaných cirkví a náboženských spoločností, rehoľné a iné cirkevné inštitúcie osôb hlásiacich sa k cirkvi a náboženskej spoločnosti založené za účelom vyznávania náboženskej viery, a účelové zariadenia registrovaných cirkví a náboženských spoločností založené cirkvou a náboženskou spoločnosťou pre poskytovanie charitatívnych služieb. Aj uvedené české legislatívne členenie je skôr teoretické, z právneho hľadiska majú obe skupiny subjektov rovnakú právnu formu „evidovanej právnickej osoby“, obdobne ako v podmienkach SR.

Na tomto mieste je potrebné zvýrazniť, že uvedený výpočet je len demonštratívny, čo priamo korešponduje s právom vyplývajúcim z garantovanej autonómie cirkví a náboženských spoločností označovať svoje subjekty podľa vlastnej úvahy a podľa svojich vnútorných predpisov. Všetky uvedené (i neuvedené) subjekty majú rovnakú právnu formu - právnické osoby, ktoré odvodzujú svoju právnu subjektivitu od cirkví alebo náboženských spoločností. Táto právna forma je spoločná všetkým druhom cirkevných právnických osôb. Rovnako je dôležité uviesť, že vo všetkých prípadoch,

<sup>3</sup> Porov.: Kříž, J.: *Zákon o církvích a náboženských společnostech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 221.

<sup>4</sup> Na porovnanie, v podmienkach Českej republiky sa v prípade cirkevných právnických osôb vyžaduje zápis evidovanej právnickej osoby do verejnoprávnej evidencie. Tamtiež, s. 221.

<sup>5</sup> Bližšie pozri: čl. I ods. 2 in fine opatrenia ministerstva.

<sup>6</sup> Bližšie pozri: Tretera, J. R. – Horák, Z.: *Slovník církevního práva*. Praha: Grada Publishing, a. s., 2011, s. 30 a 47.



bez ohľadu na účel, ktoré uvedené subjekty plnia (vyznávanie náboženskej viery, poskytovanie charitatívnych služieb a i.), ide o cirkevné inštitúcie v zmysle čl. 24 ods. 3 a záruky autonómie cirkví a náboženských spoločností sa vzťahujú aj na všetky uvedené subjekty v rovnakom rozsahu.

Účel cirkevných právnických osôb slovenská legislatíva explicitne neupravuje a je determinovaný výlučne vnútornými predpismi cirkví a náboženských spoločností. Avšak aj napriek absencii právnej úpravy výslovne regulujúcej účel cirkevných právnických osôb je možné na úpravu ich činnosti vzťahovať § 6 ods. 2 zákona č. 308/1991 Zb., v zmysle ktorého výkon ich činností nesmie byť v rozpore s ústavou, nesmie ohrozovať bezpečnosť občanov a verejný poriadok, zdravie a mravnosť alebo práva a slobody druhých, nezávislosť a územnú celistosť štátu.

Na tomto mieste považujeme za dôležité uviesť, že akékoľvek eventuálne zákonné obmedzenie účelu cirkevných právnických osôb na organizáciu, vyznávanie a šírenie náboženskej viery je v zjavnom rozpore so samotným cieľom a zmyslom cirkví a náboženských spoločností a svedčí o ich zásadnom nepochopení, nakoľko ich aktivity sa prirodzene neredukujú na prezentáciu náboženskej viery, ale svojou činnosťou navonok, prekračujúcou obmedzenie na výlučný výkon náboženstva, vyžarujú do celej spoločnosti a predstavujú tak aj nevyhnutný predpoklad fungovania občianskej spoločnosti.<sup>7</sup> Takéto obmedzenie by zjavne odporovalo čl. 24 ods. 3 Ústavy SR, pretože tento článok garantuje cirkvám a náboženským spoločnostiam právo zriaďovať rehoľné a iné cirkevné inštitúcie nezávisle na štátnych orgánoch. Takéto obmedzenie by vo všeobecnosti nespĺňalo požiadavky čl. 24 ods. 4, upravujúcim podmienky ústavného obmedzenia náboženskej slobody.<sup>8</sup> Opak by však bolo potrebné výslovne a relevantným spôsobom preukázať.

### 2.4 Povaha cirkevných právnických osôb a právna povaha a dôsledky evidencie cirkevných právnických osôb

Povaha cirkevných právnických osôb je z právneho hľadiska nanajvýš špecifická. Cirkevné právnické osoby sú súčasne **súčasťou iných právnických osôb** – registrovaných cirkví a náboženských spoločností a zároveň sú **samostatnými právnymi subjektmi** s postavením právnických osôb. Môžu byť založené na personálnom substráte (združenie osôb) alebo ich determinantom môže byť majetkový substrát (účelové združenie majetku), poprípade môže ísť o subjekt so zmiešanou povahou. Podmienkou ich právnej subjektivity je v zmysle čl. I ods. 2 opatrenia ministerstva len skutočnosť, že ňou musia disponovať na základe vnútorných predpisov cirkvi alebo náboženskej spoločnosti, od ktorej svoju subjektivitu

<sup>7</sup> Porov.: Nález Ústavného súdu ČR z dňa 27. novembra 2002, sp.zn. Pl. ÚS 6/02.

<sup>8</sup> Podľa názoru Ústavného súdu ČR s použitím argumentu *a contrario* je totiž zjavné, že zákonom stanovené obmedzenie základného práva zakotveného v čl. 16 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd [v podmienkach Slovenskej republiky aj čl. 24 ods. 4 Ústavy SR – pozn. aut.] na zriaďovanie cirkevných inštitúcií pri obmedzovaní ich účelu nenapĺňalo žiadnu z uvedených podmienok obmedzenia, a preto by išlo z tohto dôvodu o obmedzenie protiústavné, nerešpektujúce autonómiu náboženských organizácií a pluralitu ich činnosti. Tamtiež.

odvodzujú. V súčasnej slovenskej legislatívnej úprave absentuje ako podmienka získania právnej subjektivity nevyhnutnosť vydania administratívneho aktu štátu, ktorý by týmto subjektom túto subjektivitu konštituoval, alebo aspoň deklaroval. Inak povedané, k získaniu právnej subjektivity sa nevyžaduje ani vydanie konštitutívneho, ani deklaratórneho individuálneho správneho aktu. Túto subjektivitu získavajú autonómne už priamo vnútorným predpisom príslušnej náboženskej organizácie, ak ju on stanovuje, bez ingerencie zo strany štátu. Z hľadiska právneho poriadku SR sú tak cirkevné právnické osoby právnickými osobami s odvodenou subjektivitou. Ich subjektivita je odvodená od registrovanej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti ako hlavného subjektu, ktorý je zdrojom ich právnej subjektivity.

Súčasná právna úprava evidencie cirkevných právnických osôb vychádza z **liberálnej koncepcie** ich vzniku. Cirkvi a náboženské spoločnosti poskytujú svojim cirkevným právnickým osobám právnu subjektivitu úplne autonómne a nezávisle od štátu. Evidencia cirkevných právnických osôb, ktorú vedie ministerstvo kultúry na základe § 19 ods. 1 zákona č. 308/1991 Zb. je v skutočnosti dobrovoľná a nie sú s ňou spojené žiadne právne účinky.<sup>9</sup> Jediným sčasti obmedzujúcim ustanovením, ktoré má tendenciu zadost'učiniť princípu právnej istoty, je registračná požiadavka obsiahnutá v § 13 ods. 1 písm. g), podľa ktorého súčasťou základného dokumentu registrujúcej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti musí byť aj údaj, ktorý uvádza útvary cirkví, ktoré majú právnu subjektivitu a v akom rozsahu a kto je oprávnený v ich mene konať. Túto podmienku však z hľadiska garantovania princípu právnej istoty v právnych vzťahoch nemožno považovať za dostatočnú.

Ako už bolo vyššie naznačené, pri súčasnej právnej regulácii cirkevných právnických osôb dochádza k stretu dvoch dôležitých ústavných princíпов:

1. požiadavka autonómie cirkví a náboženských spoločností a
2. ochrana právnej istoty ostatných účastníkov právnych vzťahov, ktorí do nich vstupujú spolu s cirkevnými právnickými osobami.<sup>10</sup>

Pri súčasnej liberálnej úprave máme za to, že dochádza k zadost'učineniu a naplneniu v prevažnej väčšine len jednej z nich, možno až na úkor druhej. Právna subjektivita cirkevných právnických osôb, ako bolo vyššie uvedené, vzniká autonómnym úkonom cirkvi alebo náboženskej spoločnosti bez akejkoľvek ingerencie štátu, na rozdiel od vzniku právnej subjektivity samotných cirkví, ktorá podľa prevažujúcej väčšiny teoretikov, s ktorými sa aj my stotožňujeme, vzniká konštitutívnym individuálnym správnym aktom vydanom v registračnom konaní. Predmetné subjekty, na rozdiel od cirkví a náboženských spoločností, už nepodliehajú registračnému konaniu (kde akt registrácie má konštitutívne účinky), len sa evidujú v evidencii, ktorú vedie cirkevný odbor ministerstva kultúry. Samotný akt evidencie má len deklaratórne účinky, ktorým sa len notifikuje a zapisuje predmetný subjekt do evidencie, ale ktorý už existuje podľa

<sup>9</sup> Porov.: Kříž, J.: *Zákon o církvích a náboženských společnostech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 217.

<sup>10</sup> Tamtiež, s. 217.

vnútrocirkevných noriem. Podľa čl. II ods. 1 a 4 opatrenia ministerstva právnická osoba, ktorá odvodzuje svoju právnu subjektivitu od cirkvi a/alebo náboženskej spoločnosti, sa považuje za zaevidovanú na území Slovenskej republiky v deň doručenia žiadosti o jej zaevidovanie cirkevnému odboru, ak žiadosť spĺňa všetky náležitosti podľa tohto opatrenia.

Nakoľko však evidencia cirkevných právnických osôb **nie je** v podmienkach Slovenskej republiky **povinná** a zároveň **nie je podmienkou vzniku ich právnej subjektivity** (nemá konštitutívne účinky), existuje a môže existovať v spoločnosti celá rada subjektov neevidovaných v evidencii ministerstva kultúry, vedenej podľa § 19 ods. 1 zákona č. 308/1991 Zb. Takéto subjekty však právnu subjektivitou disponujú, za splnenia podmienky, že ju majú podľa vnútorných predpisov cirkví a náboženských spoločností. Ešte dôležitejším záverom je však skutočnosť, že na túto subjektivitu majú právny nárok. Takáto právna úprava umožňujúca súčasný právny stav, podľa nášho názoru, síce plne akceptuje požiadavku obsahového naplnenia cirkevnej autonómie, avšak zjavne neprispieva k naplneniu druhého rovnako dôležitého princípu – právnej istoty účastníkov právnych vzťahov. Preto v rámci úvah *de lege ferenda* by bolo potrebné podmieniť vznik právnej subjektivity cirkevných právnických osôb, buď požiadavkou povinnej evidencie s deklaratórnymi účinkami evidenčného úkonu ku dňu ich založenia registrovanou cirkvou alebo náboženskou spoločnosťou, alebo dobrovoľnou evidenciou, avšak s konštitutívnymi účinkami evidenčného úkonu. Samotná evidencia by sa tak stala špecifickým postupom správneho orgánu a osobitnou právnou formou činnosti verejnej správy, ktorá by kombinovala prvky konštitutívneho úkonu – registrácie, bez ktorého by nemohla vzniknúť právna subjektivita, ak by nedošlo k zápisu do evidencie (t. j. spojenie okamžiku právneho vzniku právnickej osoby so zápisom v evidencii), alebo prvky deklaratórneho úkonu – evidencie [v pravom slova zmysle – pozn. aut.], pri ktorom by dochádzalo k zápisu bez vydania rozhodnutia v správnom konaní s účinkami *ex tunc*. Ani v prvom prípade by však nemuselo ísť o „konštitutívnosť“ v pravom zmysle slova, nakoľko právna existencia právnickej osoby by nebola spojená s rozhodnutím (povolením) správneho orgánu, ale s faktickým úkonom v podobe zápisu už založeného subjektu, ktorého vykonanie by bolo pri splnení formálnych zákonných podmienok navrhovateľom nárokovateľné.

Uvedomujeme si, že podmienenie vzniku právnej subjektivity cirkevných právnických osôb jednému z vyššie uvedených spôsobov by už nerešpektovalo v plnom rozsahu súčasne garantovaných a fakticky uplatňovaných autonómiu cirkví a náboženských spoločností pri ich subjektotvorbe, na druhej strane – kvôli ochrane princípu právnej istoty by jej určité obmedzenie mohlo byť akceptovateľné a legitímne, a zároveň vyvážené iným ústavne relevantným záujmom – ochranou práv tretích osôb ako účastníkov právnych vzťahov, vyplývajúcich z princípu právnej istoty. Prvky rešpektovania princípu autonómie by však bolo možné aj naďalej vidieť predovšetkým

v zásade, že evidenčný akt by bol vykonaný vždy, ak navrhovateľ splní objektívne rozumné formálne podmienky.<sup>11</sup>

### 3 ZÁVER

Cirkvi a náboženské spoločnosti môžu slobodne zakladať a zriaďovať vlastné právne subjekty podľa svojich vnútorných predpisov. Takáto subjektotvorba je v súčasných podmienkach súčasťou ústavou garantovanej cirkevnoprávnej autonómie. Takéto subjekty sú zriaďované ako súčasť registrovaných cirkví a náboženských spoločností, avšak súčasne disponujú vlastnou právnou subjektivitou. Právna teória ich nazýva cirkevnými právnickými osobami. Povaha cirkevných právnických osôb je z právneho hľadiska nanajvýš špecifická. Cirkevné právnické osoby sú súčasne súčasťou iných právnických osôb – registrovaných cirkví a náboženských spoločností a zároveň sú samostatnými právnymi subjektmi s postavením právnických osôb. Súčasná legislatívna úprava cirkevných právnických osôb vykazuje značné nedostatky. Pri ich súčasnej úprave dochádza k stretu dvoch dôležitých ústavných princípov: požiadavky autonómie cirkví a náboženských spoločností a ochrana právnej istoty ostatných účastníkov právnych vzťahov, ktorí do nich vstupujú spolu s cirkevnými právnickými osobami. Pri súčasnej liberálnej úprave máme za to, že dochádza k zadost'ucineniu a naplneniu v prevažnej väčšine len jednej z nich, možno až na úkor druhej. Právna subjektivita cirkevných právnických osôb vzniká autonómnym úkonom cirkvi alebo náboženskej spoločnosti bez akejkoľvek ingerencie štátu, na rozdiel od vzniku právnej subjektivity samotných cirkví, ktorá podľa prevažujúcej väčšiny teoretikov vzniká konštitutívnym individuálnym správnyim aktom vydanom v registračnom konaní. Predmetné subjekty, na rozdiel od cirkví a náboženských spoločností, nepodliehajú registračnému konaniu, len evidencii na ministerstve kultúry, ktorá však nie je povinná a nemá žiadne právne účinky. Podľa nášho názoru by bolo potrebné podmieniť vznik právnej subjektivity cirkevných právnických osôb buď požiadavkou povinnej evidencie s deklaratórnymi účinkami evidenčného úkonu ku dňu ich založenia registrovanou cirkvou alebo náboženskou spoločnosťou, alebo dobrovoľnou evidenciou, avšak s konštitutívnymi účinkami evidenčného úkonu. Takouto úpravou by došlo k posilneniu naplnenia princípu právnej istoty.

### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] KRÍŽ, J.: *Zákon o cirkvách a náboženských spoločnostech. Komentár*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011.
- [2] TRETERA, J. R. – HORÁK, Z.: *Slovník církevního práva*. Praha: Grada Publishing, a. s., 2011.

JUDr. Róbert GYURI, PhD

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy  
robert.gyuri@upjs.sk

---

<sup>11</sup> Bližšie pozri a porov.: Nález Ústavného súdu ČR z dňa 30. októbra 2007, sp.zn. Pl. ÚS 2/06.

# NEOPRÁVNENÝ NADMERNÝ ODPOČET DANE A JEHO TRESTNOPRÁVNA KVALIFIKÁCIA

Martina KANTOROVÁ

## Abstract

*State Tax Policy and orderly collection of taxes is a prerequisite for the implementation of the most important tasks and needs of society and the state. Tax offenses inherently negatively affect all areas of social and economic life, reduce public budget revenues, distort economic environment, revenue from these offenses support other forms of serious crime. The author in her contribution deals with the analysis and criminal qualification of cases of unjustified claim for tax refund including cases where the tax is actually unjustified refunded.*

**Keywords:** tax, criminal liability, tax fraud

## 1 ÚVOD

Dane tvoria podstatnú časť zdrojov príjmov verejných rozpočtov, zaiste i preto existuje záujem na riadnom a včasnom plnení daňových povinností a postihovaní osôb dopúšťajúcich sa protiprávných konaní s nimi súvisiacich.

Hneď na úvod je potrebné rozlišovať medzi „daňovou povinnosťou“, „vrátením dane“, „odpočítaním dane“, „nadmerným odpočtom dane“ a „neoprávneným nadmerným odpočtom dane“. Nie každé uplatňovanie nároku na nadmerný odpočet dane je protiprávnym konaním. Protiprávnym je iba v tom prípade, pokiaľ naň subjekt nemá právny nárok.

Právo odpočítať daň sa podľa zákona vzťahuje len k určitému tovaru alebo službe. Inštitút odpočítania dane zabezpečuje to, aby podnikateľská spotreba tovarov a služieb nebola zaťažená daňou konečným spôsobom. Ak za príslušné zdaňovacie obdobie prevyšuje výška odpočítateľnej dane celkovú výšku dane, ktorú by bol daňový subjekt povinný odvieť, ak by nemal právo na odpočítanie dane, vzniká tzv. nadmerný odpočet. Hovoríme vlastne o pohľadávke daňového subjektu, ktorú má voči štátu. Táto pohľadávka sa uplatňuje dvoma spôsobmi, a to buď tak, že si daňový subjekt nadmerný odpočet odpočíta od vlastnej daňovej povinnosti v nasledujúcom zdaňovacom období, v prípade, ak to však nie je možné, vráti daňový úrad daňovému subjektu nadmerný odpočet alebo jeho neodpočítanú časť v zákonom stanovenej lehote a za zákonom stanovených podmienok (zákon č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov). A práve vykazovanie a uplatňovanie nadmerných odpočtov, samozrejme tých neoprávnených, patrí v súčasnosti medzi jeden z najčastejších dôvodov vzniku daňových únikov.

## 2 Hlavná časť príspevku

Ak si daňový subjekt iba znižuje svoju daňovú povinnosť neoprávneným odpočítaním dane bez toho, aby došlo k nadmernému odpočtu, bude sa jednať o skrátenie dane. Ak si však subjekt neoprávnené uplatňuje nárok na vrátenie nadmerného odpočtu dane resp. na vrátenie dane, tobôž ak tento aj je skutočne neoprávnené vrátený, pôjde o daňový podvod.

Medzi najčastejšie spôsoby, akými v praxi k neoprávnenému uplatňovaniu nároku na nadmerný odpočet dane resp. vrátenie dane dochádza možno zaradiť situácie, keď subjekt určité plnenie ako je dodanie tovaru alebo služby nezdaní aj napriek tomu, že sa na toto plnenie daň vzťahuje (teda nevykáže za uskutočnené zdaniteľné plnenie daň na výstupe); alebo si uplatní odpočet dane na základe fiktívnych faktúr zdaniteľných plnení tým, že zarád do svojho účtovníctva doklad od iného subjektu a na základe takejto fiktívne zaplatenej dane znižuje svoju daňovú povinnosť pri nákupe či už tovarov, alebo služieb, prípadne sprostredkovateľskej činnosti, výdavkoch na reklamu, atď., ak neboli vôbec uskutočnené, príp. neboli použité k dosiahnutiu obratu za zdaniteľné plnenia (teda neoprávnené uplatňuje nárok na odpočet dane na vstupe); alebo finguje zdaniteľné plnenia medzi spriaznenými spoločnosťami tzv. len „na oko“, ak sa jedná napríklad o deklarovany vývoz tovaru do cudziny bez dane za súčasného zachovania nároku na odpočet tejto dane, avšak tovar bude v skutočnosti predaný na území Slovenskej republiky, atď. Častým prípadom neoprávneného uplatňovania nároku na nadmerný odpočet dane sú tzv. karuselové (kolotočové) podvody, v rámci ktorých dochádza k zakrývaniu a skresľovaniu skutočných ekonomických činností subjektov. Ide totižto o reťazec obchodníkov, vytvárajúcich svojimi aktivitami neprehľadnú sieť spoločností, ktoré medzi sebou vytvárajú fiktívne faktúry bez reálneho plnenia, pričom posledný článok reťazca deklaruje v daňovom priznaní vysoký nadmerný odpočet, ktorý je však v skutočnosti neoprávneným. Tovar cirkuluje v kruhu najmenej medzi dvoma členskými štátmi, pričom dochádza k úniku na dani prostredníctvom niekoľkých spoločností. Častokrát sa jedná len o pohyb faktúr a pohyb tovaru je iba simulovaný.

Pokiaľ hovoríme o oprávnenom / neoprávnenom nadmernom odpočte dane a uplatňovaní nároku na jeho vrátenie, máme na mysli daň z pridanej hodnoty, ktorá je tzv. všeobecnou spotrebnou daňou. Subjekt si však môže aj oprávnené / neoprávnené uplatniť nárok na vrátenie niektorej z doplnkových (selektívnych) spotrebných daní, akou je spotrebná daň z minerálneho oleja (benzín a nafta), spotrebná daň z alkoholických nápojov (lieh, víno, medziprodukt a pivo), spotrebná daň z tabakových výrobkov, či spotrebná daň z elektriny, uhlia a zemného plynu.

Daňové subjekty sa môžu za určitých okolností dopustiť pri porušovaní svojich daňových povinností správneho deliktu. V niektorých prípadoch však zákonodarca považuje porušovanie daňových povinností za až tak závažné, že ho kvalifikuje ako trestný čin a stanovuje zaň trestnoprávny postih.

Čo sa týka trestnoprávnej kvalifikácie, osoba, ktorá v malom rozsahu t.j. v hodnote prevyšujúcej sumu 266 eur skráti daň, sa dopustí **trestného činu skrátenia dane**

**a poistného** (podľa §276 Trestného zákona, zákona č. 300/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov). Za uvedené konanie jej môže byť uložený trest odňatia slobody na jeden rok až päť rokov. Jedná sa o základnú skutkovú podstatu a tento trestný čin je v základnej skutkovej podstate prečinom.

Obzvlášť priťažujúcou okolnosťou, teda okolnosťou podmieňujúcou použitie vyššej trestnej sadzby, konkrétne trestnej sadzby od troch do ôsmich rokov je, ak osoba spácha uvedený čin vo väčšom rozsahu t.j. aspoň v hodnote 2 660 eur, alebo závažnejším spôsobom konania (teda najmä vo forme organizovanej skupiny, alebo po dlhší čas, alebo porušením dôležitej povinnosti vyplývajúcej z jeho zamestnania, postavenia, funkcie či uloženej mu podľa zákona, a pod.), a na uľahčenie spáchania takéhoto činu poruší úradný uzáver (napr. úradný uzáver na meranie množstva vyrobeného liehu, a pod.), a už bola za takýto čin odsúdená. Okolnosťou podmieňujúcou použitie vyššej trestnej sadzby od štyroch do desiatich rokov je, ak osoba spácha uvedený čin v značnom rozsahu t.j. aspoň v hodnote 26 600 eur. Ďalšou okolnosťou podmieňujúcou použitie vyššej trestnej sadzby, a to od siedmich do dvanástich rokov je, ak osoba spácha uvedený čin vo veľkom rozsahu t.j. aspoň v hodnote 133 000 eur. Jedná sa o kvalifikované skutkové podstaty a tento trestný čin je vo všetkých troch kvalifikovaných skutkových podstatách zločinom.

Trestný čin skrátenia dane a poistného je úmyselným trestným činom.

Subjekt dane a subjekt trestného činu skrátenia dane a poistného nemusia byť vždy totožné. Páchateľom ako aj spolupáchateľom trestného činu skrátenia dane a poistného môže byť preto jednak osoba, ktorá je subjektom dane, ale aj ktorákoľvek iná osoba, ktorá svojím konaním zapríčiní, že zákonná daň nebola jej alebo inej osobe vymeraná vôbec, alebo síce vymeraná bola, ale nie v zákonnej výške. Páchateľom, spolupáchateľom a účastníkom trestného činu skrátenia dane a poistného tak môže byť každá trestne zodpovedná osoba (subjekt všeobecný).

Trestný čin skrátenia dane a poistného môžeme označiť za špeciálny druh podvodu.

Osoba, ktorá neoprávnene vo väčšom rozsahu t.j. aspoň v hodnote 2 660 eur uplatní nárok na vrátenie dane z pridanej hodnoty alebo spotrebnej dane v úmysle zadovážiť sebe alebo inému neoprávnený prospech, sa dopustí **trestného činu daňového podvodu** (podľa §277a Trestného zákona, zákona č. 300/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov). Za uvedené konanie jej môže byť uložený trest odňatia slobody na jeden až päť rokov. Ide o základnú skutkovú podstatu a tento trestný čin je v základnej skutkovej podstate prečinom.

Obzvlášť priťažujúcou okolnosťou, teda okolnosťou podmieňujúcou použitie vyššej trestnej sadzby trestu odňatia slobody, konkrétne od štyroch do desiatich rokov je, ak osoba spácha uvedený čin a už bola za takýto čin odsúdená [špeciálna recidíva], alebo spácha uvedený čin v značnom rozsahu t.j. aspoň v hodnote 26 600 eur alebo závažnejším spôsobom konania [teda najmä vo forme organizovanej skupiny; po dlhší čas; porušením dôležitej povinnosti vyplývajúcej z jeho zamestnania, postavenia, funkcie či uloženej mu podľa zákona; a pod.]. Okolnosťou podmieňujúcou použitie vyššej trestnej sadzby trestu odňatia slobody, a to od siedmich do dvanástich rokov je,

ak osoba spácha uvedený čin vo veľkom rozsahu t.j. aspoň v hodnote 133 000 eur alebo ako člen nebezpečného zoskupenia [ako člen zločineckej alebo teroristickej skupiny]. Ide o kvalifikované skutkové podstaty a tento trestný čin je v oboch kvalifikovaných skutkových podstatách zločinom.

Trestný čin daňového podvodu je úmyselným trestným činom motivovaným získaním neoprávneného prospechu pre seba alebo pre inú osobu.

Páchateľom ako aj spolupáchateľom trestného činu daňového podvodu môže byť nielen subjekt dane, ale tiež každá trestne zodpovedná osoba, ktorá úmyselne zapríčini neoprávnené vyplatenie tzv. nadmerného odpočtu dane z pridanej hodnoty alebo neoprávnené vrátenie spotrebnej dane. Páchateľom, spolupáchateľom a účastníkom trestného činu daňového podvodu tak môže byť ktorákoľvek trestne zodpovedná osoba (subjekt všeobecný).

Trestný čin daňového podvodu taktiež označujeme za špeciálny druh podvodu.

### 3 ZÁVER

Po dôkladnej analýze Trestného zákona, zákona č. 300/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov je, podľa nášho názoru, možné vyvodiť, že ustanovenia hovoriace o trestnoprávnom postihovaní páchatel'ov daňových trestných činov sú neprímerane prísne. Trestné sadzby trestu odňatia slobody v rámci ktorý má súd rozhodovať sú, dovoľme si tvrdiť, príliš vysoké. Veď pre porovnanie, ak niekto ohrozí alebo poruší tak dôležitý spoločenský záujem, akým je život, zdravie, sloboda, či ľudská dôstojnosť a hrozí mu trest odňatia slobody rovnaký alebo dokonca nižší, než za spáchanie daňového trestného činu, ktorým ohrozuje alebo porušuje síce tiež dôležitý záujem, ale určite nie viac, a dovoľme si dokonca tvrdiť, že menej dôležitý záujem, alebo teda by aspoň, podľa nášho názoru, mal byť menej dôležitým, záujem štátu na riadnom plnení daňových povinností.

Pre príklad môžeme uviesť niekoľko trestných činov a k nim prináležiace trestné sadzby trestu odňatia slobody: \* vražda novonarodeného dieťaťa a matkou (4 – 8 rokov), \* zabitie (3 – 8 rokov) resp. (7 – 10 rokov), \* ublíženie na zdraví (6 mesiacov – 3 roky) resp. (v prípade spôsobenia ťažkej ujmy na zdraví 4 – 10 rokov), \* neoprávnené odoberanie orgánov, tkanív a buniek a nezákonná sterilizácia (2 – 8 rokov), \* poškodenie zdravia (6 mesiacov – 3 roky), \* šírenie nebezpečnej nakažlivej ľudskej choroby (1 – 5 rokov), \* obchodovanie s deťmi (až 3 roky), atď.

Na rozdiel od uvedeného \* trestný čin skrátenia dane a poistného: v základnej skutkovej podstate (1 – 5 rokov = v malom rozsahu, t.j. v hodnote prevyšujúcej sumu 266 eur), v prvej kvalifikovanej skutkovej podstate (3 – 8 rokov = vo väčšom rozsahu, t.j. aspoň v hodnote 2 660 eur), v druhej kvalifikovanej skutkovej podstate (4 – 10 rokov = v značnom rozsahu, t.j. aspoň v hodnote 26 600 eur) a v tretej kvalifikovanej skutkovej podstate (7 – 12 rokov = vo veľkom rozsahu, t.j. aspoň v hodnote 133 000 eur). Ako aj \* trestný čin daňového podvodu: v základnej skutkovej podstate (1 – 5 rokov = väčší rozsah, t.j. aspoň v hodnote 2 660 eur), v prvej kvalifikovanej skutkovej



podstate (4 – 10 rokov = značný rozsah, t.j. aspoň v hodnote 26 600 eur) a v druhej kvalifikovanej skutkovej podstate (7 – 12 rokov = veľký rozsah, t.j. aspoň v hodnote 133 000 eur).

Podľa nášho názoru by bolo potrebné zamyslieť sa jednak nad možnosťou zmeny rozsahu, ktorý je potrebný pre naplnenie základnej skutkovej podstaty trestného činu skrátenia dane a poistného, teda konkrétne toho, aby sa pre trestnosť vyžadovalo až skrátenie dane a poistného vo väčšom rozsahu t.j. aspoň v hodnote 2 660 eur, namiesto súčasného malého rozsahu t.j. hodnoty prevyšujúcej sumu 266 eur, ako aj nad možnosťou primeraného zníženia trestných sadzieb trestov odňatia slobody, ktoré by bolo možné ukladať za daňové trestné činy, teda aj za trestný čin skrátenia dane a poistného a trestný čin daňového podvodu. Dokonca sme i zástancami možnosti prekvalifikovania daňových prečinov na správne delikty, za spáchanie ktorých by boli fyzickým a právnickým osobám ukladané ako sankcie pokuty, čo by možno v konečnom dôsledku znamenalo i viac príjmov do štátneho rozpočtu.

Pokiaľ hovoríme o možnosti zániku trestnosti už dokonaného trestného činu, v súčasnosti je možné, aby po splnení všetkých zákonom stanovených podmienkach trestnosť trestného činu zanikla aj vtedy, ak ide o trestný čin skrátenia dane a poistného a splatná daň a jej príslušenstvo alebo poistné boli dodatočne zaplatené najneskôr v nasledujúci deň po dni, keď sa páchatel' po skončení jeho vyšetrovania mohol oboznámiť výsledkami tohto vyšetrovania. Avšak zároveň v súčasnosti nie je možné, aby došlo k zániku trestnosti už dokonaného trestného činu daňového podvodu formou tejto tzv. účinnej ľútosti. Zánik trestnosti už dokonaného trestného činu skrátenia dane a poistného, áno, ale trestného činu daňového podvodu nie?

V tomto zmysle sme zástancami možnosti zániku trestnosti všetkých daňových trestných činov (vo všetkých vývinových štádiách), teda aj trestného činu skrátenia dane a poistného aj trestného činu daňového podvodu, pokiaľ páchatel' zamedzí vzniknutiu následku takéhoto daňového trestného činu alebo urobí o takomto daňovom trestnom čine oznámenie príslušnému orgánu v čase, keď sa mohlo ešte vzniknutiu tohto následku zabrániť, alebo už vzniknutý následok daňového trestného činu napraví, a to najneskôr v nasledujúci deň po dni, keď sa po skončení jeho vyšetrovania mohol oboznámiť s výsledkami tohto vyšetrovania (teda aj v tom prípade, ak subjekt do uvedenej lehoty vráti neoprávnene vrátený nadmerný odpočet dane resp. neoprávnene vrátenú daň).

Prevenca by mala mať, podľa nášho názoru, prednosť pred represiou a v zmysle princípu „ultima ratio“ a zásady subsidiarity trestnej represie, na ktorých je slovenské trestné právo založené, by bolo potrebné zamerať sa radšej predovšetkým na precíznejšiu právnu úpravu, a to jednak noriem daňového práva, správneho práva ako aj noriem trestného práva, ďalej na dôslednejší výkon daňovej kontroly, na zlepšenie spolupráce orgánov činných v trestnom konaní a súdov so správcami daní a orgánmi štátnej správy v oblasti daní, poplatkov a colníctva, na zintenzívnenie spolupráce policajných zložiek a zložiek Ministerstva financií Slovenskej republiky (tzv. daňová

kobra), ako aj vytváranie špecializovaných tímov zložených z osôb s dostatočným vzdelaním, a to predovšetkým v oblasti práva a ekonómie.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BURDA, E. – ČENTÉŠ, J. – KOLESÁR, J. – ZÁHORA, J. a kol.: Trestný zákon - Osobitná časť – Komentár – II.diel. Praha: C.H.BECK, 2011, ISBN 978-80-7400-394-3
- [2] VERNARSKÝ, M. – MOLITORIS, P.: Daňové právo, Košice: UPJŠ, 2008, ISBN 978-80-89089-75-8
- [3] BABČÁK, V.: Daňové právo Slovenskej republiky. Bratislava: Epos, 2010,
- [4] ŠIROKÝ, J.: Daně v Evropské unii, 4. vyd., Praha: Linde, 2010, ISBN 978-80-7201-799-7
- [5] ŠAMKO, P.: Daňové trestné činy – niektoré aplikačné problémy, 11.5.2013, dostupné na: [www.pravnelisty.sk](http://www.pravnelisty.sk)
- [6] MARKO, M.: Odhaľovanie daňových únikov a daňovej trestnej činnosti. Zborník vedeckých štúdií z vedeckej konferencie konanej v rámci vedeckovýskumnej úlohy „Odhaľovanie daňových únikov a daňovej trestnej činnosti“ evidovanej na Akadémii Policajného zboru v Bratislave pod č. 164. Bratislava: Akadémia policajného zboru v Bratislave, 2012, ISBN 978-80-8054-550-5
- [7] Trestný zákon, zákon č. 300/2005 Z. z. v znení neskorších predpisov
- [8] Zákon č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov

JUDr. Martina KANTOROVÁ, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy  
[martina.kantorova@upjs.sk](mailto:martina.kantorova@upjs.sk)

# ÚLOHA A ZODPOVEDNOSŤ ŠTÁTU V KONTEXTE SÚČASNÉHO PRÁVNEHO PROSTREDIA V PRACOVNOPRÁVNEJ A SOCIÁLNOPRÁVNEJ OBLASTI

Vladimíra ŽOFČINOVÁ

## Abstract

*The dynamics of the legislative changes in the employment and social field is so strong that it directly affects the daily lives of employees, pensioners, students and the like. The States, seeking opportunities for redress extend beyond measures, which are often compounded by uncertainty, disrupt social bonds in the community and reduce existing guarantees for human dignified life. The contribution notes to the continued social instability, changes in the payment obligations. At the same time we think of "advantages" of work of students, on performance of work of pensioners and we uncover problem areas in the application form of the protective function of labor law and social security law.*

**Keywords:** *changes in the payment obligations, the protective function, performance of work of employees, pensioners and students*

## 1 ÚVOD

Problémy vyvolané finančnou a hospodárskou krízou ovplyvňujú a hýbu štátmi, svetovým spoločenstvom, ekonomikou, ale aj ostatným spoločensko-politickým dianím. Najmä, ak nejde o cyklickú alebo štrukturálnu krízu, ale o krízu hodnôt, cieľov spoločnosti, polarizácie sveta a globálnej spotreby. Štát musí predovšetkým eliminovať negatívne vonkajšie a vnútorné javy a procesy a zároveň efektívne chrániť ekonomické záujmy, garantovať obranu republiky, bezpečnosť a ochranu života a zdravia osôb, verejný poriadok, zabezpečovať sociálne istoty a poskytovať verejné služby. Je potrebné vychádzať z poznania, že Slovensko potrebuje kvalitný verejný sektor ako produkt verejnej politiky štátu, ktorý v rámci efektívneho hospodárenia s verejnými zdrojmi zabezpečí kvalitné a dobre fungujúce systémy vzdelávania, zdravotnej starostlivosti a sociálneho zabezpečenia. Iba dobre fungujúci a dostatočne efektívny verejný sektor dokáže účinne podporiť kvalitatívny rozvoj spoločnosti, stabilitu v pracovnoprávných vzťahoch, sociálno-ekonomickú rovnováhu a životné istoty obyvateľstva<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Pozri bližšie: Úloha štátu a verejného sektora. [cit. 2013-09-11] [online].Dostupné na internete: <http://www.vlada.gov.sk/uloha-statu-a-verejneho-sektora/>

## 2 APLIKAČNÁ PODOBA LEGISLATÍVNYCH OPATRENÍ NA TRHU PRÁCE

Modernému štátu dnešnej doby sa dáva prívlastok „štát základných práv“. *Zmyslom štátu je totiž uľahčiť a nie komplikovať spolužitie občanov v spoločnosti.*<sup>2</sup> Ide o vymedzenie jednak autonómneho priestoru občana chráneného pred zásahmi štátnej moci (liberálny štát), jednak možnosti občana podieľať sa na správe verejných vecí (demokratický štát), ako aj úlohy štátu poskytovať občanovi určité plnenia (sociálny štát).

Vychádzajúc z tohto tvrdenia, je namieste polemizovať, či štát prostredníctvom prijímania legislatívnych opatrení na trhu práce, v sociálnej oblasti uľahčuje život zamestnancom-rodinám, alebo práve naopak prijímané opatrenia sú v súčasnosti predmetom politických, ekonomických a iných záujmov a človek-zamestnanec-živnostník je v rebríčku hodnôt niekde v poradí. V spoločnosti je zámerne minimálny priestor venovaný témam, ako ľudia žijú, aká je kvalita uspokojovania životných potrieb, skôr sa berú do úvahy ekonomické ukazovatele, produktivita, HDP, a to všetko pod pokrievkou „riešenia krízy“, pričom sa evidentne zabúda na človeka. Človek sa stáva číslo, ľudský zdroj. Čím väčšia miera nezamestnanosti, čím nižšie zárobky, tým väčší strach ľudí a vyššia miera sociálnej zodpovednosti za každodenný život. To je dôvodom, že človek stratí záujem riešiť veci verejné a principiálne nedôveruje štátu, že niečo „dobré“ preňho urobí. Stráca sa pozitívny pohľad a záujem ekonomicky aktívnych osôb na vytváraní verejných zdrojov. Neistota v udržaní si pracovného miesta a zároveň neistota pravidelnej odmeny za vykonanú prácu je natoľko silná, že záujem na celospoločenskom riešení „vážnych ekonomických otázok“ sa znižuje. Cez prizmu vlasteneckých ideí o správnom ekonomicky efektívnom fungovaní štátu, je nesporné, že mladí ľudia, absolventi, starší ľudia, pomaly dosahujúci dôchodkový vek a viacero iných zraniteľných kategórií osôb ťažko vnímajú celospoločensky, prípadne európsky rozmer riešenia sociálnych a ekonomických otázok. Každodenne sú vystavení otázkam - ako uspokojiť svoje životné potreby. Strach, či obava o prácu, o odmenu za vykonanú prácu je oslabujúci prvok v štandardne fungujúcich rodinách, ktorý častokrát vedie k rozhodovaniu o ne-materstve, prípadne o zotrvaní na materskej, resp. rodičovskej dovolenke len minimálny čas. Rodinný život (myslíme tým aj výchovu detí) je tak podriadený neistote na trhu práce a jednotlivec je viacmenej nútený okolnosťami spočívajúcimi v ponížení dôstojnosti pri výbere zamestnania, ktoré častokrát nezodpovedá vzdelaniu, zručnostiam, sociálnemu statusu, pričom pre dôležitosť hmotného zabezpečenia rodiny, je táto „nedôstojnosť“ potlačená. Taktiež del'ba času medzi prácou a rodinou je viacmenej favorizovaná v prospech práce, čo sa prejavuje vo workoholizme, zanedbávanou starostlivosťou o rodinu a pod

Skutočnosť, že ekonomické ukazovatele vo všeobecnom ponímaní stúpajú a Slovensko za zdvíha z krízového stavu, ľudia žiadnym výrazným spôsobom nepocitujú. Môžeme konštatovať, že ide o systémovú chybu, pretože ekonomická

---

<sup>2</sup> Palúš, I. – Somorová, L.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice, 2008. s.133.

situácia v štáte sa neodráža v sociálnej stabilite zamestnaných ľudí. Je teda otázne, v čom spočíva sociálny rozmer sledovania ekonomických ukazovateľov?! Sociálna dimenzia „čísel“ by mala byť odrazom v sociálnej situácii ľudí.

V súčasnosti máme na Slovensku významný prebytok ponuky pracovnej sily, t. j. fyzických osôb ponúkajúcich svoju pracovnú silu a vo všeobecnosti nízky dopyt po pracovnej sile. V dôsledku toho sa zamestnávateľ dostáva do neprimerane silnej pozície a môže si tak v podstate nielen vyberať konkrétne osoby na pracovné pozície, ale aj právnu formu, v ktorej budú plniť pracovné úlohy. Donedávna bolo pre zamestnávateľov veľmi atraktívne uzatvárať so zamestnancami dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru.

Expanzia „dohodárov“ vykonávajúcich prácu na základe dohôd o prácach mimo pracovného pomeru je na ústupe. Zmeny vyplývajúce z ostatnej novely Zákonníka práce (zákon č.361/2012 Z.z.účinný od 1.1.2013) sa týkajú aj právnej úpravy dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru. Rozsiahle zmeny týkajúce sa prác na dohodu priniesli od nového roku okrem vyšších odvodov pre zamestnanca a zamestnávateľa aj väčšie množstvo administratívnej práce. Práca na dohody je tak od 1. januára 2013 pre zamestnávateľov menej atraktívna, pretože sa z dohôd platia odvody a v dôsledku toho dohodári získavajú niektoré práva zamestnancov. Na príjmy dohodárov sa od 1. januára 2013 uplatňujú štandardné sadzby sociálneho a zdravotného poistenia s niekoľkými výnimkami, na ktoré sa vzťahuje obmedzený rozsah poistenia:

- osoby s nepravidelným príjmom poberaným na základe dohôd,
- študenti,
- poberatelia dôchodkov.

Do 31.12.2012 sa z dohôd platilo len úrazové a garančné poistenie, ktoré platil zamestnávateľ.

Týmto legislatívnym opatrením veľká skupina zamestnávateľov prehodnotila „významnosť“ takéhoto spôsobu zamestnávania a vo veľkom rozsahu presunula prácu, ktorú doposiaľ vykonávali dohodári na kmeňových zamestnancov, prípadne ponechali dohody o brigádnickej činnosti študentov (nakolko ak odmena u študenta je pod 155 eur, zamestnávateľ odvody neplatí), prípadne si jednotlivé výkony práce objednávajú v rámci obchodnoprávných, či občianskoprávných zmlúv (napr. zmluva o dielo, príkazná zmluva, mandátna zmluva). Takto sa mnoho dohodárov ocitlo na úradoch práce, kde nadobudli status „evidovaný uchádzač o zamestnanie“ a poberajú dávku v nezamestnanosti, čím následne odčerpávajú verejné zdroje, ktoré sa štát snaží rôznymi možnými spôsobmi naplniť. Takýto systém predstavuje začarovaný kruh.

Predmetné legislatívne opatrenie štátu síce eliminovalo u zamestnávateľov využívanie dohôd o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, pretože z nich zamestnávatelia neplnili voči štátu odvodové povinnosti (s výnimkou garančného a úrazového poistenia) a zároveň nahrádzali typické pracovné pomery. Na druhej strane však týmto opatrením ubudlo podľa údajov Sociálnej poisťovne 200 tisíc

dohodárov oproti roku 2012. Kde sú títo ľudia, keď počet pracovných pomerov nevzrástol, ani miera nezamestnanosti výrazne neklesla? Ide o legislatívne opatrenie štátu, ktoré tak ako sme uviedli vyššie prioritne vníma „čísla“ a nie ľudí. Je potrebné si uvedomiť aj tú skutočnosť, že zavedenie odvodov z dohôd nie je riešenie pracovného práva, alebo nárokov zamestnancov, je to najmä riešenie finančnej konsolidácie štátneho rozpočtu. Ako sa takáto situácia premietne v štruktúre a nastavení jednotlivých pracovnoprávných vzťahov mám subjektívny pocit, že nikto zásadne neriešil.

V tomto kontexte je paradoxné, že doposiaľ zaužívaný „typický pracovný pomer na dobu neurčitú“ sa pomaly vytráca z trhu práce a atypické formy zamestnávania sa pomaly, ale iste stávajú „typickými“. Súčasný trh práce ponúka už len „luxusne“ pracovný pomer na dobu neurčitú a prevažne ide o skupinu, ktorým pracovný pomer na dobu neurčitú pretrváva z minulých období. Aktuálne, málo ktorý zamestnávateľ uzatvára pracovnú zmluvu s novým zamestnancom na dobu neurčitú. Zamestnávanie na dobu určitú teda má stúpajúci charakter a je predmetom stáleho záujmu podnikateľských subjektov, ako jedna z foriem zvýšenia flexibility existujúcich pracovnoprávných vzťahov. Je nepochybné, že flexibilné formy zamestnania sa v posledných rokoch dostali do popredia a sú považované za jeden z nástrojov riešenia nepriaznivej situácie na trhu práce. Na druhej strane, je však možné sa v plnom rozsahu stotožniť s názorom Barancovej, že Európska komisia mala nerealistické očakávania od rozvoja neštandardných foriem zamestnania. Závažným argumentom v neprospech atypických zamestnaní je fakt, že dostávajú zamestnanca do existenčnej neistoty, čo by sa dalo povedať o všetkých atypických formách zamestnania. Len veľmi zriedkavo, tvrdí Barancová, dochádza k situáciám, že sám zamestnanec si slobodne zvolí napríklad dva alebo tri čiastočné pracovné úväzky. Pokiaľ ide o príležitostnú prácu, prácu na zavolanie, dohody o prácach vykonávaných mimo pracovného pomeru, tieto zmluvné formy nezabezpečujú zamestnancovi ani elementárne existenčné podmienky<sup>3</sup>. Túto úvahu rozvíja aj Barinková, ktorá tvrdí, že aj pružnosť pracovnoprávných vzťahov má svoje hranice. Tie by nemali klesnúť už pod dosiahnuté zákonné minimá, ktoré zabezpečujú zamestnancom sociálnu ochranu v kontexte s existujúcim štandardom ľudských práv<sup>4</sup>.

Celé predchádzajúce desaťročie sme boli svedkami veľmi výrazného tlaku zamestnávateľov na liberálnejšiu právnu úpravu pracovného času, čo sa prejavilo pri každej pripravovanej novele Zákonníka práce. Nemožno ani netreba spochybňovať, že aktuálna pracovnoprávna úprava pracovného času patrí medzi určujúce znaky flexibility pracovnoprávných vzťahov. Pracovné právo však možno spružniť iba po určité hranice a v súlade s právnymi štandardami ľudských práv. Akékoľvek nástroje

---

<sup>3</sup> Pozri bližšie: Barancová, H.: Bezpečnosť a dôstojnosť zamestnanca – súčasnosť a budúcnosť pracovného práva. In: Hodálová, I.: Dôstojnosť zamestnanca v pracovnoprávných vzťahoch. Bratislava, 2011. s.19. ISBN 978-80-89393-67-1

<sup>4</sup> Barinková, M.: Sociálna „pseudoochrana“ zamestnanca po novele Zákonníka práce. In: Hodálová, I.: Dôstojnosť zamestnanca v pracovnoprávných vzťahoch. Bratislava, 2011. s.31. ISBN 978-80-89393-67-1

a spôsoby, ktorými sa môže dosiahnuť flexibilita pracovnoprávnych vzťahov, sa môžu použiť iba dosiaľ, pokiaľ nenarúšajú právo na ľudskú dôstojnosť<sup>5</sup>. Zároveň však môžeme konštatovať, že flexibilita už nie je len nástrojom zamestnávateľov a sekurita sa bude týkať výlučne zamestnancov. Zamestnávatelia majú záujem udržať si zamestnancov, ktorí sú lojálni, vysokokvalifikovaní a produktívni. Na druhej strane, zamestnanci si možno zo svojho hľadiska uvedomujú, že aby boli schopní prispôbiť svoj pracovný život individuálnym preferenciám, tiež majú záujem o flexibilnejšie spôsoby organizácie práce a pracovné vzťahy, napríklad, aby dokázali vytvoriť rovnováhu medzi pracovným a osobným životom. Flexikurita tak predstavuje nový prístup k regulácii pracovného trhu s cieľom nájsť kompromis medzi potrebami flexibility a istôt zamestnávateľov a zamestnancov z ohľadom na vzájomnú výhodnosť<sup>6</sup>.

### 3 OCHRANA ZAMESTNANCOV – ZODPOVEDNOSŤ ŠTÁTU

Je nesporné, že pracovné právo prežíva určitú krízu a v tej súvislosti aj náhľad na ochrannú funkciu v pracovnom práve je z hľadiska jej aplikačnej podoby podliehajúci zmenám v spoločnosti. Je otázne, či *nedochádza aj k ohrozeniu zmyslu a významu ochrannej funkcie pracovného práva*. Miera zohľadňovania ochrannej funkcie v jednotlivých pracovnoprávnych inštitútoch je súčasne závislá i od orientácie národnej politickej reprezentácie participujúcej na zmenách pracovnoprávnej úpravy. Ako konštatuje Olšovská, úlohou pracovného práva je okrem iného chrániť a efektívne presadzovať prirodzenú ľudskú dôstojnosť pracujúcich proti tlakom zo strany vlastníkov kapitálu<sup>7</sup>. Je však otázkou, či prispôbovanie sa hospodárskej situácii nie je miestami na úkor vnímania sociálnoprávnej kvality postavenia zamestnaných osôb. Sociálne riziká, ktorým sú zamestnanci v súčasnej dobe na trhu práce vystavení, priamo či nepriamo ovplyvňujú ich sociálny status s akcentom na miesto-región kde žijú.

V tejto súvislosti je aktuálne obsahové a významové poslanstvo *sociálnej funkcie*, najmä v práve sociálneho zabezpečenia, ako kreácia legálnej platformy pre zabezpečenie primeraného sociálneho statusu každej fyzickej osoby. Jedným z čiastkových cieľov právnej regulácie spoločenských vzťahov sociálneho zabezpečenia je dosiahnutie takého sociálneho statusu osoby, ktorý mu s ohľadom na jeho objektívne možnosti umožňuje zachovanie ľudskej dôstojnosti, cti, ako aj schopnosti uspokojovať svoje základné životné potreby. Je paradoxné, že odborná literatúra nedisponuje pojmovým vymedzením sociálnej funkcie ani v pracovnom práve, ani v práve sociálneho

---

<sup>5</sup> Tamtiež 9,s.32

<sup>6</sup> Wilthagen, T. - Tros, F. 2004. The Concept of 'Flexicurity': a New Approach to Regulating Employment and Labour Markets. Transfer, Vol. 10, Nr.2, str.166-186.

<sup>7</sup> Láclaviková,M.-Olšovská,A.: Dôstojná práca (príspevok k vývoju bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci na našom území). In: Olšovská,A.: Europeizácia a transnacionalizácia pracovných vzťahov. Plzeň: Aleš Čenek,2009.s.80.ISBN 978-80-7380-242-4

zabezpečenia. Viacero autorov zaraďuje medzi *základné funkcie* práva sociálneho zabezpečenia *ochrannú funkciu, ekonomickú funkciu, stimulačnú funkciu, prípadne regulačnú funkciu*. Ako osobitnú funkciu vnímajú spravidla funkciu psychologickú.<sup>8</sup> Absentuje ale vymedzenie a začlenenie *sociálnej funkcie* práva medzi jeho funkcie aj napriek tomu, že práve v týchto právnych odvetviach by mala byť podľa nášho názoru zdôraznená.

Podľa toho, aké nástroje používa štát pri realizácii funkcie sociálnej starostlivosti ako jednej z funkcií štátu, je obsahová náplň sociálnej funkcie subsumovaná pod iné funkcie práva sociálneho zabezpečenia. Ak je zámerom občana chrániť, tak je sociálny aspekt práva sociálneho zabezpečenia včlenený pod ochrannú funkciu, prostredníctvom ktorej právo *predchádza* (ale nerieši) ťažkým následkom sociálnych situácií, alebo ich pomáha odstraňovať. Ochranná funkcia sa prejavuje hlavne ochranou osôb pred nepriaznivými dopadmi rizikových životných situácií. Máme za to, že nezahŕňa celý rozsah sociálnej funkcie daného právneho odvetvia. Je evidentné, že ochranná funkcia síce zastrešuje ochranu sociálnych práv a sociálnych istôt, ale nestotožňujeme ju s funkciou, ktorá má *širšie kontúry a rozsah* (sociálnou funkciou). Mala by jednotlivcom napomáhať poznať súvislosti a orientovať sa v spleti zložitého sociálneho systému, upravovať prostredníctvom právnych noriem systém sociálnych vzťahov, podmienok, procesov, ktoré sa prejavujú v v činnostiach, v správaní subjektov, pričom tieto zmeny v správaní, v myslení subjektov nastávajú vplyvom celospoločenských zmien, v koncentrácii na životné podmienky a pod. Tým sme chceli vyjadriť širší kontext než ako len chrániť pred negatívnymi sociálnymi udalosťami a ich dopadmi. Domnievame sa, že sociálnu funkciu v práve sociálneho zabezpečenia možno vyčleniť čo do obsahového významu spod funkcie ochrannej.

Realizáciu sociálnej funkcie v práve sociálneho zabezpečenia vnímame v tom, že štát je pri výkone sociálnej politiky spoluzodpovedný za sociálne a hospodárske procesy, ktoré by podľa prísne liberálneho chápania mali byť ponechané výlučne trhovému mechanizmu a občianskej spoločnosti. Ak štátna moc predstavuje univerzálnu schopnosť štátu presadzovať na svojom území všeobecnú vôľu vyjadrenú právnym poriadkom v rámci jednotlivých právnych odvetví, je vhodné skúmať aj túto paralelu, teda či štát plní funkciu orientovanú sociálnym smerom. V tejto súvislosti spomenieme, že aj autori z oblasti teórie štátu a práva zaraďujú funkciu sociálnej starostlivosti štátu medzi jeho vnútorné funkcie a analyzujú ju. "Štát však pri realizácii uvedenej funkcie nemá za úlohu zabezpečovať rovnakú sociálnu úroveň pre všetkých, pretože takto chápaná rovnosť (sociálne) nemôže existovať. Právny štát môže a má zabezpečiť rovnosť v zmysle rovnoprávnosti, t.j. rovnakého postavenia pred zákonom."<sup>9</sup> Sme toho názoru, že je vhodné byť otvorený racionálnemu skúmaniu, či sociálna funkcia je obsahovou súčasťou ochrannej alebo inej funkcie, alebo by mala

<sup>8</sup> Napr. Gregorová, a Galvas považujú psychologickú funkciu za osobitnú funkciu. Bližšie pozri: Gregorová, Z. – Galvas, M.: Sociální zabezpečení. Brno, 2000. S. 116. ISBN 80-7239-176-3.

<sup>9</sup> Bröstitl, A. - Dobrovičová, G. - Kanárik, I.: Základy štátovedy. Košice: UPJŠ, 2000, s.52-53, ISBN 80-7097-415-X



mať samostatné vymedzenie. Pri tomto skúmaní však nemožno stratiť zo zreteľa zameranie a poslanie daného právneho odvetvia. Tak ako sa vyvíja spoločnosť, ako sa menia priority štátu a ako sa posúva garancia sociálnych istôt, tak musíme reflektovať na vývojové zmeny a otvárať základné atribúty práva, ktoré sociálny rozmer posunú do novej sféry bádania.

#### 4 ZÁVER

Alarmujúca situácia na trhu práce, vysoká miera nezamestnanosti, zvyšovanie sociálneho napätia v rodinách, strach zo straty práce a obava o zachovanie sociálnych istôt - aj to je aktuálna podoba právneho prostredia v pracovnoprávnej a sociálnoprávnej oblasti. Od začiatku globálnej finančnej a hospodárskej krízy ubehlo viac než päť rokov, no v mnohých krajinách OECD ostáva nezamestnanosť naďalej na vysokej úrovni. V apríli 2013 počet ľudí bez práce dosahoval 48 miliónov, čo predstavuje úroveň nezamestnanosti 8,0 % – iba o pol percentuálneho bodu menej v porovnaní s vrcholom krízy (8,5 %).<sup>10</sup> Štáty stoja na križovatke výberu alternatív hospodárskeho, právno-politického a sociálneho vývoja. Hľadajúc možnosti nápravy „krízového stavu“ siahajú aj po opatreniach, ktoré znásobujú neistotu, narúšajú sociálne väzby v spoločnosti a znižujú doterajšie garancie ľudsky dôstojného života. Obávame sa ignorancie rešpektovania dosiahnutých štandardov sociálnych práv, odklonu od udržania sociálnej bezpečnosti a pred alarmujúcou preferenciou ekonomických cieľov pred sociálnymi istotami ľudí.

#### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BARANCOVÁ, H.: Bezpečnosť a dôstojnosť zamestnanca – súčasnosť a budúcnosť pracovného práva. In: Hodálová, I.: Dôstojnosť zamestnanca v pracovnoprávných vzťahoch. Bratislava, 2011. s.19. ISBN 978-80-89393-67-1
- [2] BARINKOVÁ, M.: Sociálna „pseudoochrana“ zamestnanca po novele Zákonníka práce. In: Hodálová, I.: Dôstojnosť zamestnanca v pracovnoprávných vzťahoch. Bratislava, 2011. s.31. ISBN 978-80-89393-67-1
- [3] BRÓSTL, A. - DOBROVIČOVÁ, G. - KANÁRIK, I.: Základy štátovedy. Košice: UPJŠ, 2000, s.52-53, ISBN 80-7097-415-X
- [4] GREGOROVÁ, Z. – GALVAS, M.: Sociální zabezpečení. Brno, 2000. S. 116. ISBN 80-7239-176-3.
- [5] LÁCLAVIKOVÁ, M.-OLŠOVSKÁ, A.: Dôstojná práca (príspevok k vývoju bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci na našom území). In: Olšovská, A.: Europeizácia a transnacionalizácia pracovných vzťahov. Plzeň: Aleš Čenek, 2009. s.80. ISBN 978-80-7380-242-4

---

<sup>10</sup>Pozri bližšie: *High levels of unemployment are set to continue. OECD Employment Outlook 2013. Dostupné na internete:* <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/8113181e5.pdf>

- [6] PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, L.: Štátne právo Slovenskej republiky. Košice, 2008. s.133.
- [7] Úloha štátu a verejného sektora. [cit. 2013-09-11] [online].Dostupné na internete: <http://www.vlada.gov.sk/uloha-statu-a-verejneho-sektora/>
- [8] WILTHAGEN, T. - TROS, F. 2004. The Concept of 'Flexicurity': a New Approach to Regulating Employment and Labour Markets. Transfer, Vol. 10, Nr.2, str.166-186.
- [9] High levels of unemployment are set to continue. OECD Employment Outlook 2013.[cit. 2013-09-11] [online].Dostupné na internete: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/8113181e5.pdf>

JUDr. Vladimíra ŽOFČINOVÁ, PhD.  
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach,  
Fakulta verejnej správy  
vladimíra.zofcinova@upjs.sk

**SOCIÁLNO-PSYCHOLOGICKÉ  
A ORGANIZAČNÉ DIMENZIE FUNGOVANIA  
VEREJNEJ SPRÁVY**

# ETICKÉ KODEXY PRO VEŘEJNOU SPRÁVU V ČESKÉ REPUBLICE

Jiří SEDLÁČEK

## Abstract

*The paper deals with the place of ethics in the area of ethical regulation of clerical work and general public administration. It describes the process of creation of ethic codes, their value anchoring, parts of codes of ethics, their use and functionality. It focuses primarily on the Code of Ethics of employees in the public administration (2001) and Code of Ethics of officials and public administration employees (2012).*

**Keywords:** *public administration, professional ethics, code of ethics*

## 1 ÚVOD

Chceme-li pojednat o etických kodexech ve veřejné správě, vstupujeme na pole profesní etiky, jež je aplikovanou etikou, která je vymezována jako uplatnění obecné (teoretické) etiky na normy chování a profesionálního jednání příslušníků dané profese či jako aplikace obecných principů a hodnot v profesní činnosti. Její funkcí je etická profesní samoregulace, tedy stálý a pravidelný proces uskutečňovaný v oblasti profese, který usměrňuje jednání svých složek, většinou chování svých jednotlivých členů. Institucionálními garanty profesní etické samoregulace jsou organizace, profesní sdružení, asociace, cechy či komory. Profesní samoregulace, uskutečňující se prostřednictvím profesních sdružení, činností etických komisí a prostřednictvím etických kodexů, nenahrazuje právní regulaci – legislativu, nýbrž doplňuje legislativu o ta pravidla, na něž se zákonodárství nevztahuje. Základní rozdíl mezi regulací morální a právní pak spočívá ve vyšší obecnosti morální regulace a jiném způsobu sankcionování. Sankcí je zejména odsudek veřejným míněním, další sankce mohou být uvedeny v etickém kodexu. Pomocnou úlohu pro profesní etickou samoregulaci zastávají také různé případové studie obsahující příklady dobré či nesprávné praxe.

## 2 ETICKÉ KODEXY

Významným atributem profese spadajícím ve velké míře do oblasti etiky jsou profesní hodnoty. Vystupují jako „zpravidla nepsané, nebo v profesních a etických kodexech zaznamenané základní charakteristické rysy, které danou profesi vymezují zejména ve vztahu ke klientům a zákazníkům, vůči kolegům v oboru a společnosti.“ (Fischer, Milfait a kol., 2008, s. 66) Profesní hodnoty jsou deklarovány v etických kodexech, většinou v preambuli či v úvodní části kodexu. Kromě toho etické kodexy stanoví minimální normy, principy chování a profesionálního jednání, které organizace či profesní svaz považuje za vhodné a přijatelné a jež mají pracovníci přiměřeně dodržovat. Zároveň chrání klienty zejména před zneužitím moci a také stanoví, co

může veřejnost oprávněně očekávat od organizace a od profesionálního pracovníka, deklarovanými závazky etické kodexy zvyšují důvěryhodnost organizace a jí samotné pomáhají ke kultivaci. Dále poskytují návody k jednání, usnadňují rozhodování zaměstnance, a to především v nestandardních situacích, poskytují poučení týkající se etických problémů a dilemat, slouží jako kritérium hodnocení a jako podklad pro posouzení stížností a k disciplinárním řízením v případě profesionálního pochybení. Na druhé straně zabraňují nadřízeným, aby vyžadovali po zaměstnancích nesprávné jednání, a vedle toho chrání profesi před vnějším usměrňováním.

Vypracované etické kodexy mají formu písemného dokumentu. Tento druh etických prohlášení představuje jeden z možných způsobů, kterým organizace či sdružení deklaruje své stanovisko k morálním otázkám profese. Podpisem nebo přihlášením se k etickému kodexu jednotlivec či organizace se zavazují k dodržování konkrétních pravidel a postupů. I když kodex často nemá právní platnost, jeho porušení může vést k určitému postihu. U zaměstnanců se například může postih projevit ve sníženém osobním hodnocení, v disciplinárním řízení, u firem to může být např. negativní publicita nebo dokonce vyloučení z profesního sdružení. Umožňují-li profesní etické kodexy nejen morální odsouzení, ale i jistý druh disciplinárních sankcí, stávají se určitým přechodem mezi čistě morální regulací a regulací právní. Etické kodexy mají jak své zastánce, tak své odpůrce a kritiky. Také v odborné literatuře neexistuje jednotný názor na roli etických kodexů, někteří autoři se staví k profesním etickým kodexům zcela záporně a prohlašují, že kodexy nepřinášejí podporu morálního chování svých členů. Kritické etických kodexů nejčastěji vznášejí námitky, že kodexy jsou příliš obecné, formální, neúčinné a špatně vymahatelné.

Etické kodexy pro veřejnou správu existují v současné době ve většině evropských států. Někdy mají podobu právní normy, jindy nikoliv. Není lehké zhodnotit, který případ je lepší a výhodnější. Jestliže je kodex etiky právní normou, jeho případné změny či doplnění jsou obtížnější, avšak jeho ustanovení jsou snadněji vynutitelná. Z druhé strany, nemá-li kodex povahu právní normy, pak chování státního úředníka, které odporuje ustanovením kodexu, není sice právně sankcionovatelné, ale je zveřejnitelné. Navíc potřebné změny kodexu lze uskutečnit snáze a rychleji. Kodexy etiky se také mohou lišit, co se týče jejich věcného rozsahu. V některých zemích existují kodexy zahrnující všechny veřejné úředníky, v jiných jsou vydávány specifické kodexy jednotlivými ministerstvy, popřípadě jinými centrálními správními institucemi. V prvním případě má kodex obecnější povahu, zahrnuje obecné hodnoty a měřítko, ve druhém případě se jedná o podrobnější zpracování, které vyjadřuje problémy a potřeby konkrétní instituce. Nicméně také v prvním případě je důležité, aby kodex obsahoval, byť v obecnější formě, veškeré důležité zásady etického chování úředníka. I s konkrétním vymezením postupu jeho činnosti, dostane-li se do konfliktu s nadřízeným či vedením orgánu v pohledu na řešení určité situace.

Současné zdroje morálních hodnot a základy etické regulace státní správy a úřednické práce je možno najít především v moderním chápání demokracie a státu, jež vychází z předpokladu svrchované moci a suverenity občanů a univerzální platnosti a

nezadatelnosti lidských práv. Stát a jeho instituce jsou z tohoto hlediska odvozené a vůči občanovi stojí ve služebné pozici. Podstatným znakem veřejné správy je tedy to, že představuje službu společnosti a jejím občanům. Veřejná správa je ustanovena z vůle občanů, je financována z daní občanů a je také občanům odpovědná (srov. Leštinská, Vidláková, 2006, s. 13).

O otázce hodnot ve veřejné správě se v Evropě diskutuje od 80. let minulého století: jaká je povaha těchto hodnot, které morální hodnoty jsou pro veřejnou správu žádoucí? Tyto rozpravy souvisely s postupným prosazováním správních reforem označovaných jako New Public Management. Reformy byly nejprve uskutečňovány ve státech angloamerického správního systému, odtud se pak rozšířily také do jiných států. Zpočátku byly reformy zaměřeny přednostně na hodnoty tzv. tří E – Economy, Effectiveness, Efficiency, a to na úkor hodnot etických. Uvědomění si nebezpečí vyplývajících z potlačování ostatních hodnot vedlo k zařazení etiky jako čtvrtého E do zaměření správních reforem (Leštinská, Vidláková, 2006, s. 12). K významnému a inspirativnímu pokusu formulovat hodnoty pro veřejnou správu dochází v roce 1995 ve Velké Británii, kdy za vlády Johna Majora Komise pro vyšetření standardů chování ve veřejném životě formulovala sedm principů chování veřejných úředníků. Jsou jimi *nezištnost*, čili jednání a rozhodování ve veřejném zájmu, nikoliv k získání výhod pro sebe, svoji rodinu nebo svoje přátele, *integrita*, která je zde chápána jako princip toho, že se úředníci se nesmějí dostat pod finanční nebo jiný závazek jednotlivců nebo organizací, kteří by je mohli ovlivňovat při výkonu jejich úředních povinností. Dodejme, že používání pojmu integrita se u nás děje pod vlivem anglosaské literatury a ačkoliv je oblíbené v různých firemních i jiných kodexech, chápání tohoto pojmu bývá velmi vágní. Obecný význam pojmu bychom mohli vyjádřit slovy: „to, co drží pohromadě“, v obecném etickém smyslu jako trvalý stav osobnosti, zásadovost, poctivost, jednota smýšlení (o tom, co je správné) a správného jednání. Dalším principem je *objektivnost* při výkonu veřejné činnosti, včetně jmenování, uzavírání smluv, doporučování jednotlivců k odměnám, kdy úředníci musejí rozhodovat podle zásluh. *Odpovědnost* znamená, že za svoje rozhodování a svoji činnost jsou úředníci odpovědní veřejnosti a musejí se podrobit příslušné kontrole, princip *čestnosti* vyjadřuje, že úředníci jsou povinni deklarovat všechny své soukromé zájmy, které se vztahují k jejich veřejným povinnostem a fuční opatření k vyřešení konfliktů způsobem chránícím veřejný zájem. Sedmým principem je příkladné *vedení*, kdy každý veřejný úředník má prosazovat a podporovat uvedené principy svým vedením a vlastním příkladem (srov. Leštinská, Vidláková, 2006, s. 13 – 14).

V roce 1998 přijala Rada Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD), jejímž členem je Česká republika od roku 1995, doporučení pro členské státy týkající se zdokonalení etického chování ve veřejné službě zahrnující 12 principů řízení etiky. Etické standardy pro veřejnou službu musí být jasné, musí být zakotveny v právu, účastníci veřejné správy musí mít etické vedení, úředníci veřejné správy musí znát svá práva a povinnosti, jsou-li vystaveni obvinění, politická angažovanost ve prospěch etiky musí posilovat etické chování úředníků veřejné správy, rozhodovací proces musí být transparentní a otevřený kontrole, dále musí být stanovena jasná pravidla pro

interakci mezi veřejným a soukromým sektorem, manažeři se musí chovat eticky a podporovat etické chování, podmínky veřejné služby a řízení lidských zdrojů musí podporovat etické chování, veřejná správa musí disponovat adekvátními mechanismy odpovědnosti a podle dvanáctého principu musí existovat vhodné postupy a sankce za nesprávné chování. Ve vybraných patnácti členských státech OECD byl proveden pilotní průzkum, jehož se zúčastnila i Česká republika. V průzkumu bylo potvrzeno, že nejzávažnější morální problémy ve veřejné správě nastávají tehdy, kdy dochází k přímému kontaktu veřejného sektoru se soukromým sektorem, kdy jsou zjišťovány nejčastější případy korupce ve veřejné správě. Proto je důležité, aby v současné době, kdy dochází k partnerství veřejného a soukromého sektoru, si byli příslušní úředníci vědomi této možnosti a podle toho jednali (Leštinská, Vidláková, 2006, s. 16 – 17).

Začlenění etiky do výkonu státní správy u nás má svou historii. Československo po svém vzniku převzalo systém státní správy z rakousko-uherské monarchie, jehož základem byla tzv. služební pragmatika z roku 1914 – zákon č. 15 říšského zákoníku, o služebním poměru státních úředníků a státních zaměstnanců. Služební pragmatika platila na území dnešní České republiky nepřetržitě až do roku 1950. Tento zákon mimo jiné upravoval povinnosti státních úředníků, včetně toho, že omezoval možnosti korupce a upřednostňování na základě rodinných vazeb. Jak uvádí Kliková (2011), za zajímavé lze označit ustanovení v zákoně, které řeší jmenování na pozici úředníka v případě, že by se tento úředník stal nadřízeným nebo podřízeným svého příbuzného, a to až do třetího stupně příbuzenství. V tomto případě ten, kdo jmenuje úředníka, aby se vyvaroval podezření z protekce, jej mohl jmenovat pouze se souhlasem ústředního správního orgánu. Kliková (2011) také dokládá principy dobré správy, které vyjadřuje služební pragmatika, byť zde takto nazývány nejsou. My bychom je zde mohli označit jako etické principy či jako principy vyjadřované v etických kodexech. Jedním z nich je princip zákonnosti: „Úředník jest povinen býti císaři Pánu věrným a poslušným a nezlomně zachovávatí státní základní zákony jakož i jiné zákony.“ Dalším principem je princip nestrannosti, který je vyjádřen ve služební pragmatice větami: „Úředníku je zapověděno účastenství v některém spolku, přiči-li se to pro snahy spolku nebo pro způsob spolkové činnosti povinnostem úředníkovým.“ „Všechny žádosti, rozklady a stížnosti ve služebních nebo služebního poměru se týkajících osobních záležitostech úředník má zpravidla přednáseti služební cestou, každým způsobem však výlučně u představených úřadů; tyto žádosti buďte neprodleně zaslány úřadu k úřednímu jednání povolanému, který třeba-li toho po vysvětlení skutkové povahy má učiniti vhodné opatření.“ Princip slušnosti vyjadřují texty: „Úředník má se uctivě chovati k svým představeným a ve styku s úředními soudruhy a podřízenými šetřiti slušného chování.“ „V služebním styku se stranami buď šetřeno náležitě slušnosti. Ve služebních záležitostech buď v přípustných hranicích stranám ochotně přispěno.“ Služební pragmatika se také vyjadřuje k zákazu přijímání úplatků a jiných výhod: „Úředník nehledě k odměnám, které obdrží představeným úřadem, nesmí vzhledem ke svému úřadování přijímatí jemu nebo jeho příslušníkům prostředně nebo bezprostředně nabízené dary v penězích nebo v peněžní hodnotě nebo si opatřiti pod jakoukoli

záminkou jiné prospěchy. Ku přijetí čestných darů je třeba souhlasu služebního úřadu.“ (Kliková, 2011.)

Pro současnou veřejnou správu a její zaměstnance má zásadní význam zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), který byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 28. května 2002. Služební zákon upravuje právní poměry zaměstnanců vykonávajících ve správních úřadech státní správu jako službu, kterou Česká republika poskytuje veřejnosti, organizační věci státní služby, přípravu fyzických osob na službu, služební vztahy státních zaměstnanců ve správních úřadech, odměňování těchto osob, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak, řízení ve věcech služby, odměňování ostatních zaměstnanců v pracovním poměru ve správních úřadech, jakož i organizační věci vztahující se k zaměstnávání těchto zaměstnanců (Vláda ČR, Státní služba, 2009 – 2013). Vývoj služebního zákona je bohužel poněkud komplikovaný. Jeho účinnost už byla několikrát odložena, naposledy na 1. leden 2015.

Vznik prvního českého Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě z roku 2001 je interpretován jako odpověď veřejné správy na vzrůstající požadavky veřejnosti po větší odpovědnosti, efektivnosti, integritě a zavedení etických standardů do veřejné správy. Kodex etiky byl schválen usnesením vlády České republiky číslo 270, ze dne 31. 3. 2001 (Vláda ČR, 2001). Účelem kodexu bylo podporovat žádoucí standardy chování a jednání zaměstnanců veřejné správy vůči občanům, kteří od veřejné správy očekávali profesionální přístup. Od kodexu se očekávalo se, že jeho dodržování přispěje k vyšší kulturnosti vzájemných vztahů občanů a zaměstnanců v oblasti veřejné správy (MV ČR, 2010). Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě neměl povahu závazné právní normy a také nebyl závazný pro všechny úřady a orgány státní správy. Každý jednotlivý orgán si mohl vytvořit svůj vlastní etický kodex, který by nejlépe odpovídal specifickým požadavkům a nárokům na zaměstnance. Usnesení doporučovalo, aby byl Kodex přijat také na úrovni místních samospráv. Ve všech případech jednotlivé kodexy měly plynout z kodexu, který schválila vláda.

Vznik českého etického kodexu pro veřejnou správu je také reakcí na doporučení Rady OECD o zdokonalení etiky s jejími dvanácti principy řízení etiky, o kterých jsme již pojednali. Někteří autoři kladou český etický kodex také do souvislosti s Modelovým kodexem veřejného úředníka, jež byl vydán z iniciativy Rady Evropy v roce 2000. Pracovní tým, který modelový kodex připravoval, našel inspiraci v již existujících „národních“ kodexech (Rektořík, Šelešovský, 2003, s. 162).

V preambuli českého Kodexu etiky zaměstnanců ve veřejné správě jsou jako základní hodnoty, které má zaměstnanec veřejné správy ctít a vytvářet tak základ pro vybudování a udržení důvěry veřejnosti, uvedeny *zákonost při rozhodování* a *rovný přístup* ke všem fyzickým i právním osobám. Jmenována je zde také *odbornost*, kterou si zaměstnanec prohlubuje dalším vzděláváním, protože má *zájem na efektivním výkonu* veřejné správy. V článku Obecné zásady je zdůrazněno, že výkon veřejné správy je službou veřejnosti vykonávanou s nejvyšší mírou slušnosti, ochoty, porozumění, bez předsudků, objektivně a na vysoké odborné úrovni, jež si



zaměstnanec, a to je zde zopakováno, průběžně prohlubuje studiem. Povinnosti zaměstnanců stanovené v následujících článcích pak vcházejí do souvislosti s odborností a prohlubováním vzdělání. Takovými vyjmenovanými požadavky jsou, že zaměstnanec nedopustí střet soukromého zájmu se svým postavením zaměstnance, bude jednat nestranně, tak, aby jeho politická nebo veřejná činnost nenarušila důvěru občanů, nebude přijímat dary a jiné nabídky. V Článku 6 jsou uvedeny nepřijatelné typy zneužití úředního postavení. Poslední článek v obecné rovině instruuje zaměstnance, jak postupovat při zjištění nepřijatelné činnosti, např. podvodného jednání či korupce. Na rozdíl od etického kodexu navrženého Radou Evropy (Modelový kodex chování veřejných úředníků, 2000) český kodex neobsahuje ustanovení o disciplinárně založené povinnosti úředníků, což bylo zdrojem jeho slabé vymahatelnosti.

Na kritické připomínky ke Kodexu etiky později reaguje Strategie vlády proti korupci na období let 2011 a 2012, přijatá v roce 2011. Konstatuje se zde, že cílem účinného etického kodexu je vymezit jasná pravidla, aby bylo všem zaměstnancům jasné, v jakých případech by se mohli dostat do střetu soukromého zájmu se zájmem občanů a jak se v takové situaci zachovat. Považuje za sporné, zda by vládou přijatý Kodex, tedy zastřešující dokument, který mají orgány veřejné správy a samosprávy možnost upravit si dle vlastních specifických požadavků, měl být natolik konkrétní, aby zmiňoval konkrétní situace. Přiznává, že míra obecnosti současného Kodexu není adekvátní ani pro zastřešující vládní dokument, a navrhuje proto zpřesnění některých jeho článků. Uvádí také, že Kodex rovněž neobsahuje ustanovení o kontrole a závaznosti jeho plnění. I přes jeho doporučující charakter považuje Kodex za dokument garantující kvalitu služeb poskytovaných zaměstnanci veřejné správy a o klíčový materiál směřující k minimalizaci a prevenci korupce v ní. Proto také, jak dále konstatuje Strategie vlády, bývá obecně doporučováno, aby byl každý etický kodex závazný, a jeho dodržování vymahatelné. V případě etických kodexů se však v obecné rovině jedná o nezávazné a doporučující normy chování a jednání, které apelují na dodržování morálních zásad v rámci pracovní činnosti, v návaznosti na systém práv a povinností, které nejsou právně závazné. Podle Strategie vlády je proto třeba hledat nástroje, díky nimž bude zajištěno dodržování opatření napomáhajících k omezení korupčního chování daných etickým kodexem, a to tak, aby byly tyto povinnosti zařazeny do systému právních norem. K diskusím, v jaké formě povinnosti dané etickým kodexem začlenit do systému právních norem tak, aby byly kontrolovatelné a závazné na základě právních předpisů, dokument Strategie vlády dodává, že je třeba zajistit maximální možnou míru vymahatelnosti dodržování opatření stanovených Kodexem etiky, např. tak, aby byl kodex součástí pracovní smlouvy nebo pracovního řádu a při porušení jeho důležitých pravidel byla možnost pracovně-právních postihů (Strategie vlády, 2011, s. 23 - 24).

Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě z roku 2001 pro svou stručnost a přílišnou obecnost se skutečným nástrojem ke zkvalitnění veřejné správy nikdy nestal. Během roku 2011 na Ministerstvu vnitra proběhla příprava nového etického kodexu. Počáteční návrh Ministerstva vnitra byl podroben kritice ze strany nevládních organizací

(Transparency International a Ekologický právní servis), a to především z důvodu nedostatečnosti úpravy oznamování korupce a příliš extenzivního výkladu principu mlčenlivosti (Transparency International, 2012, s. 28). V květnu 2012 schválila vláda nové znění etického kodexu (Usnesení vlády č. 331 ze dne 9. května 2012 k Etickému kodexu úředníků a zaměstnanců veřejné správy). Kritikové z Transparency International hodnotili toto znění jako vcelku úspěšně se vyrovnávající s výše uvedenými výhradami. Zároveň však upozornili na to, že kodex pomíjí otázku, komu kromě orgánů činných v trestním řízení má úředník oznámit podezření z korupčního jednání svého nadřízeného (obecná trestněprávní oznamovací povinnost vyplývá z trestního zákoníku) a poznamenali, že tato dílčí otázka ukazuje, jak je důležité doplnit etický kodex o určitou implementační strukturu (tamtéž, s. 28).

Usnesení vlády č. 331 uložilo členům vlády a vedoucím ostatních správních orgánů a jiných správních úřadů využít Kodex pro vytvoření vlastního etického kodexu a tento vydat vnitřním předpisem, ministru vnitra uložilo legislativně upravit povinnost orgánů veřejné moci zpracovat a zveřejnit vlastní etický kodex. Podobně jako v usnesení vydaném k předchozímu kodexu je zde doporučeno, aby Kodex byl využit na úrovni samospráv pro vytvoření vlastního kodexu a tento byl vydán vnitřním předpisem (Vláda ČR, Usnesení vlády č. 331, 2012). Vlastní Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy je uveden v příloze vládního usnesení a skládá se z preambule a 14 článků. Stejně jako v preambuli předchozího kodexu je na tomto místě vyhlášena povinnost každého úředníka a zaměstnance veřejné správy dodržovat *zákonost a rovný přístup* ke všem fyzickým i právnickým osobám. Dále se vyhláší zachování věrnosti zásadám *práva a spravedlnosti*. K podmínkám plnění *zákonosti* a dalších principů se vyslovují následné články týkající se *rozhodování, profesionality, nestrannosti, rychlosti a efektivity, situace střetu zájmů, korupce, případu nakládání se svěřenými prostředky, zachování mlčenlivosti, informování veřejnosti a reprezentace*. Ve svém 13. článku se Kodex etiky vyslovuje k zásadě *uplatnitelnosti a vymahatelnosti*. Konstatuje, že Kodex navazuje na základní práva a povinnosti zaměstnanců uvedené v zákoníku práce a pracovním řádu. Vyhláší, že zásadní porušování bude posuzováno jako porušení zákoníku práce, resp. pracovního řádu se všemi z toho vyplývajícími důsledky. V závěrečných ustanoveních (článek 14) se úředníkům a zaměstnancům veřejné správy ukládá aktivní podpora etického jednání a podílení se na vytváření protikorupčního prostředí. Poukáže-li úředník a zaměstnanec veřejné správy oprávněně na neetické chování, nebude mít jeho jednání negativní důsledky v pracovněprávních vztazích (Vláda ČR, Etický kodex, 2012).

V publikaci *Profesionalizace státní správy a zákon o úřednících* (Transparency International, 2012) se k účinnosti Etického kodexu poznamenává, že je důležité, „jak bude s kodexem pracováno na jednotlivých úrovních řízení v rámci správních úřadů. Proaktivní přístup či naopak nečinnost vedení jednotlivých úřadů a jejich personálních pracovišť rozhodnou o tom, zda se z etického kodexu stane nástroj zlepšování veřejné správy, nebo mrtvý dokument“.

## POUŽITÁ LITERATURA

- [1] FISCHER, O., MILFAIT, R. a kol. *Etika pro sociální práci*. 1. vyd. Praha: JABOK, 2008. 222 s. ISBN 978-80-904137-3-3.
- [2] LEŠTINSKÁ, V., VIDLÁKOVÁ, O., ŠELEŠOVSKÝ, J., ŠPAČEK, D. *Personalistika ve veřejné správě*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 177 s. ISBN 80-210-3948-1.
- [3] REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVSKÝ, J. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. 1. vyd. Praha: Ekopress, 2003, 212 s. ISBN 80-86119-72-6.

### Internetové zdroje

- [1] KLIKOVÁ, A. *Uplatnění principů dobré správy v rámci institutu veřejné služby*. Dny práva 2011 – Days of Law 2011. Brno: Masarykova univerzita, 2012. ISBN 978-80-210-5910-8 (soubor). [online], [cit. 2013-09-06]. Dostupné na: <http://www.law.muni.cz/content/cs/proceedings/>.
- [2] MINISTERSTVO VNITRA ČR *Vzdělávání ve veřejné správě a akreditace vzdělávacích institucí*. 2010 [online], [cit. 2013-09-06]. Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/vzdelavani-ve-verejne-sprave-a-akreditace-vzdelavacich-instituci-676573.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>.
- [3] MODELOVÝ KODEX chování veřejných úředníků RE č. R (2000) 10. 2000 [online], [cit. 2013-09-06]. Dostupné na: [www.mvcr.cz/soubor/10-priloha-4-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/10-priloha-4-pdf.aspx).
- [4] STRATEGIE VLÁDY proti korupci na období let 2011 a 2012, aktuální znění. 2011 [online], [cit. 2013-09-06]. Dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/zneni-strategie.aspx>.
- [5] TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *Profesionalizace státní správy a zákon o úřednících*. Policy paper Transparency International – Česká republika. Praha, 2012 [online], [cit. 2013-09-06]. Dostupné na: [http://www.rekonstrukcestatu.cz/publikace/tic\\_profesionalizace\\_statni\\_spravy\\_a\\_zakon\\_o\\_urednicich.pdf](http://www.rekonstrukcestatu.cz/publikace/tic_profesionalizace_statni_spravy_a_zakon_o_urednicich.pdf).
- [6] VLÁDA ČR. *Státní služba*. 2009 – 2013. Dostupné na: <http://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/statni-sluzba/uvod-24789/>

PhDr. Jiří SEDLÁČEK

Slezská univerzita v Opavě, Fakulta veřejných politik v Opavě  
jiri.sedlacek@fvp.slu.cz

# MÍSTNÍ AKČNÍ SKUPINA JAKO JEDNA Z MOŽNOSTÍ PODPORY ROZVOJE OBCÍ V MORAVSKOSLEZSKÉM KRAJI

Lucie KAMRÁDOVÁ

## Abstract

*Local action groups are predominantly considered as an association of business entities and persons involved in the development of rural activities. In many cases these activities are basically called as projects. In the theoretical part this paper deals with the characteristics of municipalities and their classification, further it analyzes characteristics and organizational structure of the Local Action Groups and their interaction with business sector. In the practical part the paper presents examples of good practice. It shows how these activities (projects) can help to the communities in their development and specifically on the example of chosen region.*

**Keywords:** *The local action group, municipality, project, development*

## 1 ÚVOD

Obec je základní jednotkou územní samosprávy. Právní předpisy, které v současné době v České republice regulují postavení obcí lze rozdělit na úroveň **ústavní** (Listina základních práv a svobod, Zákon č. 1/1993 Sb.) **mezinárodní** (Evropská charta místní samosprávy, zákon č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy) a **zákonnou** (což je zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností atd.). Zákon o obcích dovoluje využívat pro spolupráci obcí s právními i fyzickými osobami v občanskoprávních vztazích ustanovení zahrnutá v občanském zákoníku České republiky. Dle tohoto ustanovení mohou obce vytvářet k ochraně svých zájmů nebo k dosažení jiného účelu zájmová sdružení právnických osob, která jsou sama právnickými osobami. Jelikož toto ustanovení nespécifikuje povahu zájmu či účelu, kvůli němuž vzniká sdružení, ani okruh sdružujících se subjektů, nabízí se zde široká škála možných partnerů, motivů a předmětů spolupráce. Obce tedy mohou spolupracovat nejen navzájem, ale také obce s podnikatelskými subjekty, nestátními neziskovými organizacemi, organizacemi činnými v oblasti kultury, školství, vědy atd. [Čermák, Vobecká 2011]. Mezi tyto formy spolupráce, kterými se příspěvek bude zabývat níže, patří například spolupráce v rámci místních akčních skupin (dále jen MAS), komunitního plánování sociálních služeb (což je slabě institucionalizovaná

kooperatívni aktivita na obecní úrovni), místní agenda 21 (dále jen MA21) a projektu Zdravá města.

## 2 CHARAKTERISTIKA OBCÍ ČESKÉ REPUBLIKY V RÁMCI SYSTÉMU VEŘEJNÉ SPRÁVY

V České republice (dále jen ČR) existuje dvoustupňový systém územní samosprávy. V Ústavě ČR je zakotveno územní členění republiky na základní a vyšší územní samosprávné celky. Základní územní samosprávné celky představují obce, vyšší územní samosprávné celky jsou kraje (14 krajů a hlavní město Praha).



**Obrazek 1 Územní rozdělení České republiky**

V rámci územní samosprávy se však nejedná o hierarchickou strukturu, respektive o nadřízenost a podřízenost, neboť každý územní samosprávný celek má své samostatné kompetence, do kterých jiný územní samosprávný celek nemůže zasahovat. Pro úplnost charakteristiky systému veřejné správy v ČR je třeba upozornit na fakt, že na tomto území byl zvolen tzv. spojený model veřejné správy, tzn., že obce a kraje vykonávají vedle samostatných působností také státní správu v přenesené působnosti. (Pomahač, Vidláková 2002)

Z historického hlediska byla obecní samospráva v ČR obnovena v roce 1990 zákonem o obcích (zákon č. 367/1990 Sb., tento zákon byl později nahrazen zákonem č. 128/2000 Sb. o obcích) Území obce je tvořeno jedním nebo více katastrálními územími. Obec se dále může členit na části. Každá část území republiky přísluší k některé obci, pokud zákon nestanoví jinak. Obce se mohou lišit rozsahem výkonu státní správy v přenesené působnosti. Podle rozsahu výkonu státní správy v přenesené

působnosti tak lze obce členit na obce se základním rozsahem přenesené působnosti (do této kategorie spadají všechny obce) a obce s širším rozsahem přenesené působnosti (obce vykonávající státní správu v přenesené působnosti i na území druhých obcí tj. pro obce spadající do jejich správního obvodu, tedy tzv. pověřené obecní úřady a obce s rozšířenou působností). Přes všechny tyto charakteristiky lze obecně konstatovat, že obec je základem územní samosprávy. Je základním územním samosprávným společenstvím občanů na územním celku vymezeném hranicí území obce. Disponuje vlastním majetkem, spravuje své záležitosti samostatně, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Orgánem, který samostatně spravuje obec, je zastupitelstvo. Zastupitelstvo volí ze svých členů starostu, který zastupuje obec navenek a je odpovědný za výkon své funkce zastupitelstvu, a místostarostu (nebo místostarosty), který zastupuje starostu po dobu jeho nepřítomnosti. Výkonným orgánem obce je rada obce tvořená starostou a členy zvolenými z řad zastupitelů. Starosta stojí v čele obecního úřadu. Obecní úřad dále pak tvoří místostarosta (či místostarostové), tajemník (pokud je tato funkce zřízena, jinak ji vykonává starosta) a zaměstnanci obecního úřadu. Obecní úřad plní úkoly, které mu uložilo v samostatné působnosti zastupitelstvo obce nebo rada obce a vykonává přenesenou působnost. Zastupitelstvo si může zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory. Každá obec musí mít vždy zřízen finanční a kontrolní výbor. Rada obce je oprávněna zřídit jako své iniciativní a poradní orgány komise. Komise může být zřízena pro výkon přenesené působnosti obce. (Ministerstvo vnitra České republiky, 2005)

V základní rovině působnosti obce je samozřejmostí, že své záležitosti spravuje samostatně v samostatné působnosti. V zákoně stanovených případech vykonávají orgány obce rovněž státní správu. V těchto případech se dá hovořit o výkonu přenesené působnosti, tedy výkonu státní správy, delegované státem formou zákona na orgány základních územních samosprávných celků. Samostatnou působnost, stejně jako další pravomoci obcí, vymezuje zákon o obcích. Je vymezena v zákoně příkladným výčtem a dále jako péče o vytvoření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi, především uspokojováním potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Do těchto aktivit převážně zařazujeme dle zákona např. hospodaření obce, rozpočet a závěrečný účet obce, peněžní fondy obce, spolupráci s jinými obcemi, obecní policie, místní referendum atd. (Zákon č. 128/2000 Sb.)

### **3 MOŽNOSTI SPOLUPRÁCE A PARTNERSTVÍ OBCÍ**

Spolupráci můžeme pro účely této kapitoly charakterizovat jako relativně trvalé kooperativní vztahy symetrické povahy mezi dvěma nebo více aktéry stejného typu nebo stejné úrovně, vznikající dobrovolně z vůle jejich účastníků za účelem dosažení či dosahování společného cíle. V rámci tohoto vztahu vystupují spolupracující aktéři jako formálně rovnoprávní a do jejich vztahů se nepromítají vrchnostenské relace. Společně

tedy prispívajú a odpovedajú za stanovený cieľ. (Čermák, Vobecká 2011). Obecně můžeme v České republice rozdělit spolupráci a partnerství do níže uvedených forem.

Mezi základní formy spolupráce mezi obcemi řadíme v České republice:

- Podle práva místních orgánů na sdružování dle Evropské charty místní samosprávy.
- Spolupráce mezi obcemi podle zákona o obcích (zde patří Smlouva o splnění konkrétního úkolu, Smlouva o vytvoření dobrovolného svazku obcí, Spolupráce mezi obcemi vznikající založením právnické osoby dvěma nebo více obcemi, Spolupráce obcí a jejich svazků s obcemi jiných států, spolupráce obcí podle dalších předpisů).

Mezi základní formy partnerství obcí s jinými subjekty řadíme v České republice:

- Partnerství obcí podle občanského zákoníku.
- Partnerství mezi obcemi a soukromými podnikatelskými subjekty podle zákona o veřejných zakázkách a koncesního zákona.
- Spolupráce a partnerství obcí se subjekty různých typů v rámci místních akčních skupin, ustanovených v rámci programu LEADER.
- Komunitní plánování sociálních služeb.
- Místní agenda 21 a projekt Zdravá města.

Dle potřeb tohoto příspěvku se autor bude zabývat pouze základními formami partnerství obcí s jinými subjekty, které blíže specifikuje tak, aby navazovaly na projekt MAS v rámci Moravskoslezského kraje.

### **3.1 Partnerství obcí dle občanského zákoníku a partnerství mezi obcemi a soukromými podnikatelskými subjekty**

V občanském zákoníku ČR je jasně stanoveno, že je povoleno obcím využívat spolupráci s právnickými i fyzickými osobami. Dle těchto ustanovení mohou právnické osoby vytvářet k ochraně svých zájmů nebo k dosažení jiného účelu zájmová sdružení právnických osob, která jsou sama právnickými osobami. Jelikož toto ustanovení nspecifikuje povahu zájmu či účelu, kvůli němuž sdružení vzniká (s výjimkou podmínky, že musí jít o vztahy občanskoprávního charakteru), ani okruh sdružujících se subjektů, je zde otevřena široká škála možných motivů a předmětů spolupráce. Krom toho mohou dle občanského zákoníku obce uzavírat rovněž smlouvy o sdružení, jejichž členy mohou být nejen právnické, ale i fyzické osoby. Sdružení však nejsou právnickými osobami a nemají proto způsobilost vstupovat do majetkových a dalších vztahů. (Bernard, 2011)

Jedná-li se o partnerství veřejného a soukromého sektoru, můžeme zde obecně hovořit o tzv. PPP (z anglického Public Private Partnership). Tato spolupráce spočívá ve smluvně zajištěné spolupráci institucí veřejného sektoru se soukromým podnikatelským subjektem při výstavbě, zřizování a provozování veřejné infrastruktury a veřejných služeb. Jde o spolupráci založenou na ekonomické výhodnosti pro obě

zúčastnené strany. V tomto prípade inštituce verejného sektoru využívajú zdroje a schopnosti súkromného sektoru, jimiž samy v dostatočnej miere obvykle nedisponujú, k vybudovaniu a provozovaniu verejných služieb a infraštruktúry. Organizácie súkromného sektoru pak získavajú oprávnenie túto infraštruktúru a služby se ziskom provozovat po stanovenou dobu. Tato forma partnerství je však spíše využívána v západním zahraničí a v ČR je stále poměrně novou a dosud málo vyzkoušenou formou.

### **3.2 Komunitní plánování, Místní agenda 21 a projekt Zdravá města**

Komunitní plánování je metoda a na ni navazující soubor aktivit a příslušných aktérů, jejímž účelem je zajišťovat a optimalizovat dostupnost sociálních služeb na lokální úrovni. Plánování se opírá o zákon o obcích č. 128/2000 Sb., který stanovuje, že obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a dále zavedl pro obce možnost zpracovávat střednědobé plány rozvoje sociálních služeb. (Zákon č. 108/2006 Sb. O sociálních službách) Hlavním cílem komunitního plánování je vytvořit a průběžně aktualizovat komunitní plán sociálních služeb, a to za účasti aktérů, jimiž jsou zejména zástupci uživatelů (klientů) sociálních služeb, poskytovatelů sociálních služeb, tedy organizací zřízených obcí, krajem nebo státem a nestátních neziskových organizací jejich zadavatelů (obcí a krajů) a zástupců veřejnosti. Dle Žáčkové je zapojování místního společenství do těchto aktivit jednou z ústředních myšlenek komunitního plánování.

Jednou z dalších v současné době uplatňovaných aktivit v rámci obcí a případně i na meziobecní úrovni je Místní agenda 21 a projekt Zdravá města. MA21 je program obcí (a regionů) prosazující principy trvale udržitelného řešení místních problémů. Vzniká převážně z místní iniciativy (z podnětu obecního zastupitelstva, místních politiků, místních organizací, skupin občanů apod.). Tato skupina si klade za cíl vypracování strategie již zmíněného rozvoje obce a také dílčích akčních plánů rozvoje, vytváření mikroprojektů a politik zlepšování kvality života v obci. Agendu politicky garantuje zastupitelstvo obce a pro prioritní oblasti se vytvářejí z místních občanů, jejich uskupení, představitelů a pracovníků místní správy, zástupců místních organizací a dalších složek veřejnosti iniciativní skupiny, které se účastní přípravy příslušných dokumentů a realizačních akčních plánů. Účast veřejnosti je zde nezbytná. (Krajčák, Janák, 2012)

Hovoříme-li o spolupráci národní sítě Zdravých měst České republiky (NSZM ČR) je důležité poznamenat, že je asociací místních samospráv, včetně svazků obcí. Tito aktéři se programově hlásí k principům udržitelného rozvoje, zapojují veřejnost do rozhodovacích procesů a podporují zdravý životní styl obyvatel. Vedení obce zde hraje roli koordinátora projektu a je také současně tvůrcem platformy pro spolupráci místních odborných institucí, nevládních organizací, škol, firem a veřejnosti. (Národní síť zdravých měst ČR, 2013)



#### 4 MÍSTNÍ AKČNÍ SKUPINA A JEJÍ AKTIVITY NA PŘÍKLADU VYBRANÉHO KRAJE

Místní akční skupina je společenství subjektů různého druhu, např. nestátních neziskových organizací, občanských sdružení, organizací soukromé podnikatelské sféry, jednotlivých obcí a svazků obcí spolupracujících a propojujících své aktivity ve prospěch rozvoje venkova a zemědělství a při získávání finanční podpory pro svůj region od Evropské unie a z národních programů metodou LEADER<sup>291</sup>.



Obrázek 2 Spolupráce MAS

Metoda LEADER je založena na principu zdola - nahoru. Veškeré náměty a projekty by měly vycházet z myšlenek a podnětů místních venkovských subjektů a občanů, tedy zdola, nikoliv direktivně řízeny krajskou, státní nebo evropskou politickou mocí shora. Čím více subjektů je v regionu zapojeno, tím lépe pro šíří nápadů a také pro transparentnost působení MAS [NSMAS ČR]. Vytvoření MAS musí splňovat určitá pravidla, mezi něž například patří charakteristika, která hovoří o tom, že MAS musí tvořit geograficky homogenní území s celkovým počtem obyvatel od 10 000 do 100 000 a sdružovat hlavně venkovské obce. Členy samozřejmě mohou být i města, která však nepřesáhnou počet obyvatel nad 25 000 obyvatel<sup>292</sup>. Zástupci veřejné správy pak mohou tvořit nejvíce polovinu členů MAS, druhou polovinu tvoří zástupci podnikatelů a neziskových organizací. (Čermák, Vobecká, 2011)

Velká část místních akčních skupin se sdružuje v tzv. **Národní síti Místních akčních skupin (NS MAS)**, která reprezentuje své členy na národní i mezinárodní úrovni, medializuje a podporuje činnost MAS při realizaci programu obnovy a všestranného rozvoje venkova apod. Posláním NS MAS ČR je především sdružovat MAS, reprezentovat a zastupovat MAS na národní úrovni vůči vládním institucím, ministerstvům a organizacím, zřizovanými ministerstvy a dalším relevantním subjektům a na mezinárodní úrovni vůči organizacím a subjektům pracujícím

<sup>291</sup> Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale (Propojení aktivit rozvíjejících venkovskou ekonomiku).

<sup>292</sup> Populační hustota na území MAS nesmí překročit 150 obyvatel na km<sup>2</sup>.

v intencích iniciatívy Leader a ve vztahu k ostatním partnerům, institucím a úřadům apod. V neposlední řadě je NS MAS ČR svými členy pověřena spolupracovat a komunikovat s kraji a jejich krajskými úřady, s organizacemi zabývajícími se rozvojem venkova, s finančními ústavy, na mezinárodní úrovni s příslušnými institucemi EU, s mezinárodními institucemi zabývajícími se problematikou venkova a metodou LEADER. Součástí činnosti je propagace a medializace ve sdělovacích prostředcích a vlastními aktivitami. (NSMAS ČR)

### **4.1 Otevřenost, transparentnost a rovný přístup**

Otevřenost, transparentnost a rovný přístup je charakteristika, která je pro MAS zvolena v dokumentu Národní strategický plán Leader 2014+. Tento dokument hovoří o tom, že jedním ze základních principů fungování MAS je jejich otevřenost novým členům. Ti mají možnost do partnerství bez dalších bariér přistupovat a podílet se tak na spolurozhodování o budoucnosti daného regionu a kontrole činnosti MAS. Jak již bylo řečeno, členská základna by měla být co nejširší a různorodá, rozložení mezi jednotlivé sektory by se mělo blížit třetinovému zastoupení. Dalším způsobem, jak MAS mobilizují vnitřní zdroje místních komunit, je zapojování místních aktérů do pracovních skupin, které připravují podklady pro další činnost MAS nebo sami realizují různé aktivity. Za velkou devizu považuje MAS její transparentnost. Ta je zaručena existencí tvořící širokou škálu partnerství, které zastupují desítky místních aktérů, podléhajících tak veřejné kontrole těchto subjektů, které mají možnost sledovat veškeré procesy uvnitř MAS, volit i odvolávat členy jednotlivých orgánů apod. K průhlednosti také přispívá rychlé a komplexní zveřejňování informací, které je důležité především při výběru projektů k podpoře. Základním předpokladem je proto včasné zveřejňování výzev k předkládání žádostí o dotace a všech podmínek, které musí případný žadatel splnit, včetně seznamu kritérií, podle kterých budou žádosti hodnoceny. K publicitě výzev patří nejen zveřejnění na internetových stránkách MAS, ale i propagační kampaň v místním tisku, obecních zpravodajích, e-mailová rozesílka apod. Po ukončení MAS zpravidla zveřejňují seznamy přijatých žádostí, včetně výše požadované a přidělené dotace a jejich bodového hodnocení. (Národní strategický plán Leader 2014+)

### **4.2 Aktivity místních akčních skupin v Moravskoslezském kraji**

Moravskoslezský kraj se nachází na severovýchodě České republiky a značnou částí hraničí s Polskem, sousedí také se Slovenskem a s krajem Olomouckým a Zlínským. Kraj je tvořen šesti okresy - Bruntál, Frýdek-Místek, Karviná, Nový Jičín, Opava a Ostrava. Správním centrem Moravskoslezského kraje je Ostrava, kde žije asi čtvrtina obyvatelstva. Počtem obyvatel zaujímá 1. místo z krajů ČR, je zde však značně nevyrovnaná hustota obyvatelstva, kde na jedné straně můžeme nalézt místa s velkou koncentrací obyvatel (Ostrava, Karviná) a na straně druhé oblasti téměř neosídlené (Bruntál). Moravskoslezský kraj má převážně hornatý povrch, kde najdeme pohoří Hrubý a Nízký Jeseník a Moravskoslezské Beskydy. Střední část kraje vyplňuje

Ostravská pánev. Hlavním bohatstvím kraje jsou zásoby kvalitního černého uhlí, které zasahují až do podhůří Beskyd. Jsou zde i zásoby kvalitního vápence, sádrovců a menší ložiska zemního plynu. V hospodářství výrazně dominuje průmysl. Výrazný podíl má stále těžba uhlí a energetický a hutní průmysl, i když tato odvětví se restrukturalizují a utlumují. Dále je zde významný průmysl chemický, farmaceutický a potravinářský.



**Obrázek 3 Mapa Moravskoslezského kraje**

V současné době je v Moravskoslezském kraji aktivní 12 MAS. Mezi tyto skupiny patří MAS Jablunkovsko, MAS Lašsko, MAS Slezská brána, Místní akční skupina Bohumínsko, Místní akční skupina Hlučínsko, Místní akční skupina Hrubý Jeseník, Místní akční skupina Nízký Jeseník, Místní akční skupina Opavsko, Místní akční skupina Pobeskydí, Místní akční skupina Regionu Poodří, Rozvoj Krnovska, Rýmařovsko. Pro potřeby této kapitoly bude obecně popsána jen Místní akční skupina Opavsko, protože aktivity jednotlivých MAS v Moravskoslezském kraji jsou podobné.

Sdružení Místní akční skupiny Opavsko vzniklo dnem registrace u Ministerstva vnitra České republiky, což bylo 1. 3. 2006. Sdružení má celkem 100 členů (53 obcí, 2 mikroregiony a 45 ostatních členů). Mezi hlavní cíle činnosti sdružení patří vytvoření funkční Místní akční skupiny, která bude v souladu s Národním rozvojovým plánem poskytovat veřejnosti obecně prospěšné služby za podmínek uvedených v jejich stanovách. Základní prioritou je podpora vytváření a naplnění rozvojové strategie zájmového území, vymezeného regionem Opavsko, dlouhodobé uspokojování potřeby inovačního zavedení a realizace opatření v rámci vytvořené rozvojové strategie. Pro dosažení těchto cílů si sdružení stanovilo zajišťování činností jako je například reakce na potřeby zjištěné sociologickým výzkumem v jednotlivých mikroregionech, využívání nejkvalitnějších lektorů celostátního portfolia za účelem prohloubení odborného a právního vědomí obyvatel a podnikatelů na venkově, podporovat integrované strategie rozvoje regionu Opavsko, řešit zlepšování kvality života ve venkovských oblastech regionu Opavsko, podporovat rozšiřování nových technologií a nové techniky ve venkovském prostoru, spolupracovat s odbornými poradci, řešit konkrétní problémy a poskytovat poradenský servis, provádět publikační činnost aj.

Orgány sdružení tvoří členská schůze, předseda (místopředseda) sdružení, výbor, revizní komise a další organizační složky dle organizačního řádu.

## 5 ZÁVĚR

V současné době obce hledají nové zdroje financování a podpory. Informace, které si mohou vzájemně vyměňovat ať již v rámci dobrých vztahů nebo vzniklých partnerství jsou přínosem nejen pro obce jako instituce, ale také pro obyvatele, kteří v těchto obcích žijí. Jen díky těmto přátelským vztahům a partnerstvím totiž mohou občané využívat různé služby, které by v opačném případě nevznikly.

Příspěvek měl za hlavní cíl charakterizovat obce v České republice a zaměřit se následně na možnosti jejich rozvoje v rámci různých druhů partnerství. Jak vyplývá z výše uvedeného, v ČR se objevuje několik možností, které obce mohou využívat. Jednou z těchto variant je i zapojení do MAS (v ČR jich je celkem 112), ve kterých se setkávají obce jak s podnikatelským sektorem, tak s celými mikroregiony. Příkladem fungování MAS v Moravskoslezském kraji bylo vybráno MAS Opavsko, které vzniklo již v roce 2006. Bohužel rozsah článku nedovoloval autorce blíže popsat stanovy MAS a její organizační strukturu.

## POUŽITÁ LITERATURA

- [1] DAVIS, Gordon B., OLSON, Margrethe H. *Management information systems : conceptual foundations, structure and development*. 2nd ed. New York; St. Louis; London : McGraw-Hill, 1984. 693 p. ISBN 0-07-566241-X.
- [2] BERNARD, J., KOSTELECKÝ, T., ILLNER, M., VOBECKÁ, J., *Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj*. 1. vyd. Praha: SLON, 2011. 235 s. ISBN 978-80-7419-069-8.
- [3] ČERMÁK, D., VOBECKÁ, J., *Spolupráce, partnerství a participace v místní veřejné správě: význam, praxe, příslib*. 1. vyd. Praha: SLON, 2011. 181 s. ISBN 978-80-7419-067-4.
- [4] KRAJČÍK, V., JANÁK, D., a kol. *Mikropodnikání v sociálních službách*. 1. vyd. Ostrava – Opava: X-MEDIA, 2012. 183 s. ISBN 978-80-7248-766-0.
- [5] NSMAS ČR [online] c2013. [cit. 21. 8. 2013]. Dostupné na: <http://nsmas.cz/>.
- [6] POMAHAČ, R., VIDLÁKOVÁ, O. *Veřejná správa*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2002. 278 s. ISBN 80-7179-748-0.
- [7] *Současné trendy v partnerství měst a obcí*. Sbírka praktických příkladů mezinárodní spolupráce. Svaz měst a obcí České republiky, Praha: 2012.
- [8] Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích.

Ing. Lucie KAMRÁDOVÁ  
Slezská univerzita v Opavě, Fakulta veřejných politik,  
Ústav veřejné správy a regionální politiky  
lucie.kamradova@fvp.slu.cz

# ANALYTICKÝ POHĽAD NA KOMUNIKAČNÚ POLITIKU SAMOSPRÁVY NA SEVEROVÝCHODE SLOVENSKA

Martina FERENCOVÁ

## Abstract

*Subjects of local governments offer for their target groups a variety of services. These target audiences should be informed about these services so that they can effectively use them. For this purpose the tools of communication policy are used. The aim of this paper is to determine which of the communication policy tools are used by local governments and to determine whether the mentioned tools include tools of e-communication with accent on social networks. The research sample consists of the local government subjects in the Prešov region in Slovakia.*

**Keywords:** *local government, communication policy, tools of e-communication, social networks*

## 1 ÚVOD

Komunikačná politika samosprávy je v súčasnosti veľmi diskutovanou témou. Je predmetom záujmu vedeckých pracovníkov, odborníkov v oblasti verejnej a štátnej správy, ako aj marketingu štátu, regionálneho marketingu, marketingu miest a obcí, politikov, predstaviteľov médií i širokej verejnosti. Mimoriadna pozornosť sa venuje procesom informatizácie a informačnej gramotnosti pri tvorbe informačnej spoločnosti (Mariáš a kol., 2007), ale i projektom zameraným na vybudovanie tzv. e-governmentu (Kamenec, 2009). Proces informatizácie sa dotýka aj všetkých činností samospráv s dôrazom na územný či regionálny aspekt (Tej, 2007), a teda i miest a obcí. Okrem subjektov samosprávy sa do procesu komunikácie čoraz častejšie zapájajú všetky ich cieľové skupiny vrátane partnerov, klientov, občanov. Pre zvýšenie úrovne ich participácie na veciach verejných ako aj pre transparentnosť hospodárenia a výkonu služieb (Slimáková, 2002) je nevyhnutné realizovať taký výber a zvoliť takú kombináciu nástrojov komunikačnej politiky, ktoré by spomínané atribúty zabezpečili.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Príspevok je spracovaný v rámci projektu KEGA č. 017PU-4/2013 "Sieťovanie vybraných prvkov fakultných štruktúr".

## 2 ŠPECIFIKÁ KOMUNIKAČNEJ POLITIKY SAMOSPRÁV

Komunikačná politika (marketingová komunikácia, komunikačný mix) je integračnou súčasťou marketingu. Predstavuje dôležitú zložku marketingového mixu a svoje opodstatnenie má i v prípade regionálneho marketingu a marketingu miest a obcí. Vďaka nej možno komunikovať s cieľovými skupinami, zisťovať a uspokojovať ich potreby v zmysle marketingovej koncepcie.

Dôvodov pre komunikáciu v rámci regionálneho marketingu (podporuje rozvoj územných celkov – samosprávnych krajov, miest a obcí; Čimo, 2002) je niekoľko. Ide o získanie verejnej podpory, informovanie verejnosti o činnosti, resp. o jej dôvodoch (čo sa robí a prečo sa robí), vzbudenie záujmu prispieť k rozvoju regiónu, získanie pochopenia pri riešení problémov, docielenie vzájomnej dohody medzi subjektmi v regióne, t.j. medzi samosprávou, štátnou správou, verejnosťou v širšom zmysle slova, jednotlivcami a zástupcami firiem a inštitúcií, ktoré významnou mierou ovplyvňujú vývoj na území, ako aj presadenie vlastného regiónu na trhu regiónov (Búšik, 2006).

Regióny, mestá a obce si v období globalizácie vďaka svojej komunikačnej politike môžu zabezpečiť ekonomický rozvoj a hospodársky rast a zvýšiť svoju konkurencieschopnosť na národnej aj medzinárodnej úrovni. Komunikácia s investormi a podnikateľmi prináša investície do súkromného sektora, vytvára pracovné príležitosti, vylepšuje imidž regiónu a láka doňho návštevníkov (Hasprová a kol., 2005). Komunikácia s občanmi a zamestnancami samosprávy vytvára tlak na zlepšenie informačných tokov a zvýšenie kvality poskytovaných služieb. Pre každý úrad samosprávy je dôležité, ako ho jeho obyvatelia vnímajú, ako sa spolupodieľajú na realizácii rozvojových zámerov, ako sú prístupní zmenám, ako vzájomne spolupracujú (Vaňová, 1997).

Komunikácia v rámci regionálneho marketingu i marketingu miest a obcí teda zahŕňa všetkých zákazníkov, všetky subjekty, ktoré pôsobia trvale alebo dočasne na ich území. Patria k nim občania s trvalým pobytom, podnikatelia, investori, návštevníci, teda tí, ktorí v nejakej forme využívajú ich služby. S každou cieľovou skupinou (segmentom zákazníkov), voči ktorej si stanovujú ciele a zameriavajú sa na ňu, si mesto alebo obec volia špecifický spôsob komunikácie (Janečková, Vašítková, 1999), v závislosti od jej očakávaní.

Na oslovovanie cieľových publik komunikácia politika využíva tzv. klasické nástroje komunikačného mixu (reklama, podpora predaja, vzťahy s verejnosťou, osobný predaj), ďalej priamy marketing, event marketing, resp. marketing udalostí (Pauličková, 2005), ale aj nástroje a prostriedky tzv. e-komunikácie (banner, textové správy, webová stránka, e-mail, sociálne siete, atď.) v súvislosti s politickou, ale i technologickou podporou informačno-komunikačných technológií Európskym spoločenstvom a Slovenskou republikou, v rámci elektronizácie verejnej správy a rozvoja elektronických služieb.

Veľmi obľúbených nástrojov e-komunikácie sú v súčasnosti on-line sociálne médiá, najmä sociálne siete (Facebook, Twitter, LinkedIn, Google Plus a pod). Sociálne médiá

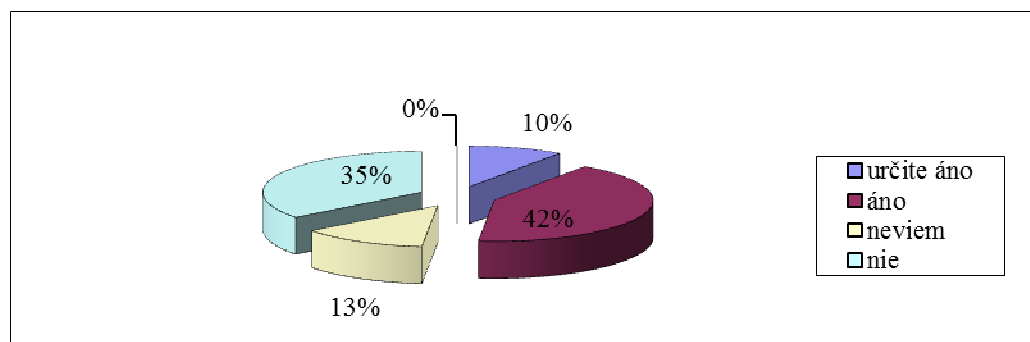
sú technológie založené na internete, ktoré umožňujú rozsiahlejší voľný tok komunikácie medzi jednotlivými užívateľmi, interakciu a vyjadrovanie myšlienok (Taylor-King-Nelson, 2012). Sociálne siete sú kolaboratívne nástroje rozširujúce možnosť „zdieľania“ a editácie dokumentov pre širšiu skupinu užívateľov. Tieto dokážu podporovať virtuálne komunity, aby sa synchronne alebo asynchronne vzájomne ovplyvňovali a komunikovali (Fogel-Nehmad, 2009, In: Taylor a kol., 2012). Vďaka svojej interaktívnosti majú svoje opodstatnenie v oblasti služieb a teda i v komunikačnej politike samosprávy. Aj keď sa zdá, že na efektívnu komunikáciu je potrebné značné množstvo nástrojov a prostriedkov, tieto sú dobrou investíciou, ktorá sa vráti v prípade, že informácie sa dostanú k veľkému počtu ľudí doma aj v zahraničí (Bernátová, Vaňová, 2000).

### 3 CIEĽ A METÓDY, VÝSLEDKY A DISKUSIA

Cieľom príspevku bolo na základe prieskumu zistiť, ktoré z nástrojov komunikačnej politiky pri komunikácii s cieľovými publikami samospráva využíva a či k využívaným nástrojom propagácie patria i nástroje e-komunikácie. Prieskum bol realizovaný prostredníctvom dotazníka v časovom horizonte september – november 2012 (spolu 3 mesiace), na území Prešovského samosprávneho kraja. Z 13 okresov Prešovského samosprávneho kraja bol pre prieskum vybraný okres Prešov, v ktorom sa nachádza 89 obcí, oslovené boli i všetky mestá Prešovského samosprávneho kraja, spolu 23 miest. Dotazník bol distribuovaný poštou a osobne 114 obecným a mestským úradom uvedeného kraja a krajskému mestu Prešov. Návratnosť dotazníkov bola 42,18%, spracovaných bolo 35,34% z celkového počtu vrátených dotazníkov. Výsledky dopytovania boli spracované pomocou nástrojov opisnej štatistiky.

Pre potreby tohto článku bolo z dotazníka vybraných, spracovaných a interpretovaných 5 položiek, ktoré mali podobu otázok. výsledky dotazníkového šetrenia sú uvedené v grafoch 1 – 5.

1. Využívate pri komunikácii s cieľovými skupinami nástroje marketingovej komunikácie?

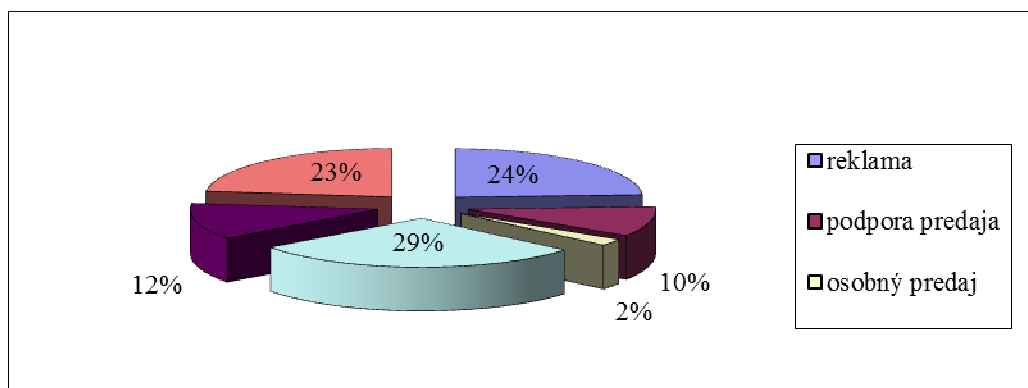


Graf 1 Komunikácia s cieľovými skupinami prostredníctvom nástrojov marketingovej komunikácie

Zdroj: Vlastné spracovanie

Z grafu 1 vyplýva, že respondenti – zamestnanci samosprávy – volili kladné odpovede spolu 16x (určite áno 3x – 10%, áno 13x – 42%). Záporné odpovede volili spolu 11x (35%). Odpoveď neviem volili 4 opýtaní.

2. Ktoré z nástrojov marketingovej komunikácie využívate pri komunikácii s cieľovými skupinami?

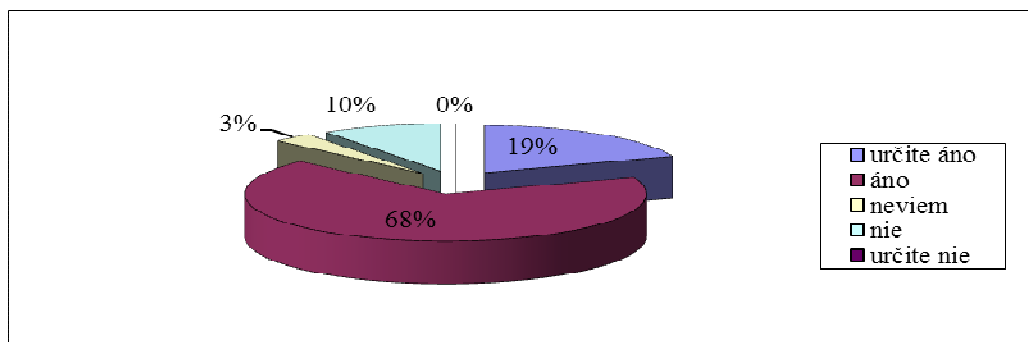


Graf 2 Využívanie nástrojov marketingovej komunikácie

Zdroj: Vlastné spracovanie

Podľa grafu 2 volili respondenti najčastejšie odpoveď – vzťahy s verejnosťou (26x – 29%). Odpoveď reklama volili 22x (24%), odpoveď event marketing 21x (23%). Najmenej často volili opýtaní možnosť odpovede osobný predaj – 2x (2%).

3. Využívate pri komunikácii s cieľovými skupinami nástroje a prostriedky e-komunikácie?



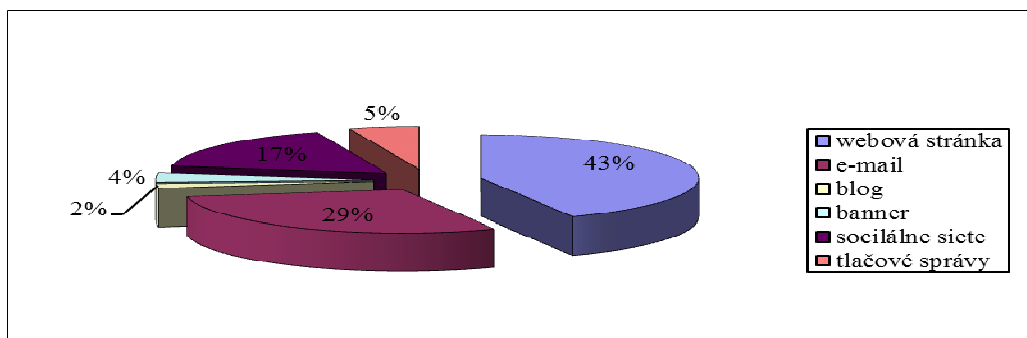
Graf 3 Využívanie nástrojov a prostriedkov e-komunikácie

Zdroj: Vlastné spracovanie



Nástroje e-komunikácie podľa respondentov samospráva pri komunikácii s cieľovými skupinami využíva (graf 3). Kladné odpovede volili 27x, čo predstavuje spolu 87% všetkých odpovedí. Zápornú odpoveď nie volili len 3x.

Ktoré z nástrojov a prostriedkov e-komunikácie využívate pri komunikácii s cieľovými skupinami?

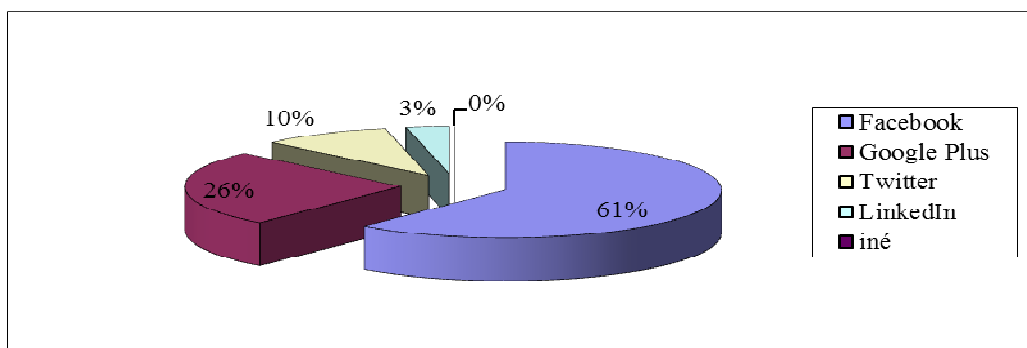


Graf 4 Využívanie nástrojov a prostriedkov e-komunikácie

Zdroj: Vlastné spracovanie

Z možností odpovedí na otázku ohľadom využívania nástrojov a prostriedkov e-komunikácie (graf 4) respondenti najčastejšie volili odpoveď webová stránka – 25x (43%), na druhom mieste volili e-mail – 17x (29%), na treťom mieste sociálne siete – 10x (17%). Najmenej často volili blog – 1x, banner – 2x a tlačové správy – 3x.

4. Ktoré sociálne siete využívate pri komunikácii s cieľovými skupinami?



Graf 5 Využívanie sociálnych sietí s cieľovými skupinami

Zdroj: Vlastné spracovanie

Pri komunikácii s cieľovými publikami využíva samospráva podľa respondentov najmä Facebook. Túto odpoveď volili spolu 19x (61%). Na druhom mieste z najčastejšie volených odpovedí sa umiestnila sociálna sieť Google Plus – respondenti ju volili 8x (26%). Na treťom mieste sa umiestnil Twitter. Opýtaní túto odpoveď volili 3x (10%). Najmenej často z ponuky sociálnych sietí volili LinkedIn – 1x. Iné sociálne siete respondenti neoznačili.

Opýtaní potvrdili, že samospráva využíva pri komunikácii s cieľovými skupinami nástroje marketingovej komunikácie (kladné odpovede volili spolu 16x – 55%). Pri odpovediach na otázku ohľadom konkrétnych nástrojov marketingovej komunikácie využívaných pri komunikácii s cieľovými skupinami volili zamestnanci samosprávy najčastejšie odpovede vzťahy s verejnosťou – 26x, reklama – 22x a event marketing – 21x. Najmenej často volili osobný predaj. Na otázku ohľadom využívania nástrojov a prostriedkov e-komunikácie odpovedali respondenti takmer jednoznačne kladne. Odpovede určite áno a áno volili spolu 27x, čo predstavuje spolu 87% všetkých odpovedí. Zápornú odpoveď nie volili len 3x. Z možností odpovedí na otázku ohľadom využívania nástrojov a prostriedkov e-komunikácie respondenti najčastejšie volili odpoveď webová stránka – 25x (43%), na druhom mieste volili e-mail – 17x (29%), na treťom mieste sociálne siete – 10x (17%). Reakcie na otázku ohľadom využívania sociálnych sietí boli nasledovné – možnosť Facebook bola označená 19x (61% všetkých odpovedí), Google Plus 8x (26%), Twitter 3x (10%), LinkedIn 1, (3%). Možnosť iné volená nebola.

Prieskum poukázal i na nezáujem, resp. neochotu zamestnancov samosprávy spolupracovať na podobných typoch prieskumov a výskumov. Hoci niekoľko subjektov (na odboroch regionálneho rozvoja, územného rozvoja, prípravy a koordinácie projektov, všeobecnej vnútornej správy, strategického plánovania a pod.) sme okrem dotazníka oslovovali i telefonicky, návratnosť dotazníkov bola nízka (42,18%). Ďalším dôvodom môže byť aj nedostatočná miera informovanosti zamestnancov opytovaných subjektov o marketingových komunikačných aktivitách miest a obcí, ale i s neinformovanosťou, resp. nedostatočnou informovanosťou zamestnancov o všetkých možnostiach propagácie samospráv prostredníctvom nástrojov marketingovej komunikácie. Prieskumy a výskumy danej oblasti sú však potrebné (porov. Bernátová – Vaňová, 2000, Ferencová – Horváthová, 2011). Explicitne môžu dokázať efektívnosť, resp. neefektívnosť klasickej i internetovej komunikácie samosprávy s cieľovými publikami, promptne zachytiť názory cieľových skupín na spokojnosť s poskytovanými službami (napr. sledovaním počtu podaných sťažností, návštevnosti webových stránok a sociálnych sietí, vyhodnocovaním ankiet a dotazníkov spätnej väzby) a následne realizovať zmeny komunikačnej politiky v zmysle uspokojenia ich potrieb. Možnosťou zefektívnenia komunikácie so zákazníkmi je i vzdelávanie vybraných zamestnancov samosprávy formou školení v oblasti marketingu (napr. v spolupráci s vysokými školami pôsobiacimi v danom regióne).

#### 4 ZÁVER

Z výsledkov prieskumu vyplýva, že využívanie možností e-komunikácie v samospráve na severovýchode Slovenska je napriek pozorovateľnému zlepšeniu na pomerne nízkej úrovni (najmä vzhľadom na neustály vývoj informačných technológií). Prejavuje sa to i častým vyjadrovaním nespokojnosti zákazníkov a jeho medializovaním v súvislosti s návštevou úradov a nimi poskytovanými službami. Možno teda konštatovať, že potreby zákazníkov samospráv sa v súčasnosti nedajú uspokojiť iba vďaka poskytovaniu veľkého objemu informácií z databáz, s minimálnym rizikom skreslenia a dezinterpretácie, relevantných, hodnotných, overených, dôveryhodných, využiteľných informácií (Tej – Živčák, 2010; Tej, 2000) a pod. Pozitívnu spätnú väzbu cieľových skupín možno dosiahnuť využívaním najmodernejších nástrojov a prostriedkov e-komunikácie, ktorých účinnosť možno merať. E-maily (newsletter) zasielané na základe databáz konkrétnym zákazníkom (napr. obchodným partnerom – MSP v regióne), pravidelne aktualizovaný modul noviniek na webe obcí (priame spojenie so životom obce), zverejňovanie dokumentov (formuláre, žiadosti) s popisom ich vyplňania a zákaznícky servis (napr. odpovede na najčastejšie kladené otázky), atď. dokážu významným spôsobom odbremeniť administratívnu záťaž zamestnancov samosprávy a zvýšiť komfort zákazníkov. Využívanie on-line sociálnych médií s akcentom na sociálne siete a ich interaktívnosť zasa dokáže zvýšiť angažovanosť cieľových skupín na participácii pri riešení problémov a na monitorovaní kvality poskytovaných služieb a tak zatraktívniť región, mesto, obec pre reálnych i potenciálnych zákazníkov – zvýšiť ich konkurencieschopnosť.

#### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BALÁŽOVÁ, E., PAPCUNOVÁ, V. *Manažment samospráv*. Nitra: Municipalia, 2008. 134 s. ISBN 978-80-552-0045-3.
- [2] BERNÁTOVÁ, M., VAŇOVÁ, A. *Marketing pre samosprávy II*. Komunikácia s verejnosťou. Banská Bystrica: Ekonomická fakulta UMB, Inštitút rozvoja obcí, miest a regiónov, British Know-How Fund, 1999. 101s. ISBN 80-8055-338-6.
- [3] BERNÁTOVÁ, M., VAŇOVÁ, A. *Marketing pre samosprávy II*. B. Bystrica: Ekonomická fakulta UMB v Banskej Bystrici, 2000. 100 s. ISBN 80-8055-338-6.
- [4] BÚŠIK, J. *Regionálny manažment a marketing*. Bratislava: Ekonóm, 2006. 104s. ISBN 80-225-2193-0.
- [5] FERENCOVÁ, M., HORVÁTHOVÁ, M. Využívanie informačno-komunikačných technológií v komunikačnej politike štátnej správy a samospráv. 2011. In: *Marketing manažment*. Zborník vedeckých prác. Prešov: Prešovská univerzita v Prešove, Fakulta manažmentu, 2011. S. 71-77. ISBN 978-80-555-0432-2.
- [6] HANULÁKOVÁ, E. a kol. *Marketing územia*. 1. vyd. Bratislava: Ekonóm 2004. 236 s. ISBN 80-225-1918-9.

- [7] HASPROVÁ, M. a kol. *Marketing miest a obcí – vybrané problémy*. Bratislava: Ekonóm. ISBN 80-225-2045-4.
- [8] HORVÁTHOVÁ, M. *Marketing a jeho uplatnenie v samospráve*. Prešov: Prešovská univerzita v Prešove, Fakulta manažmentu, 2010. 107 s. ISBN 978-80-555-0183-3.
- [9] JANEČKOVÁ, L., VAŠTÍKOVÁ, M. *Marketing měst a obcí*. Praha: Grada Publishing, 1999. 178 s. ISBN 8071697508, 9788071697503.
- [10] MARIAŠ, M. a kol. *Modernizácia marketingových a obchodných činností*. Bratislava: Ekonóm, 2007. 273 s. ISBN 978-80-225-2441-4.
- [11] PAULIČKOVÁ, R. *Regionálny a mestský marketing*. Bratislava: Eurounion spol.s.r.o. ISBN 80-88984-72-6.
- [12] TEJ, J. *Ekonomika a manažment verejnej správy*. Prešov: FHPV PU v Prešove, 2000. 223 s. ISBN 80-88885-68-X.
- [13] TEJ, J. *Správa a manažment*. Prešov: Manacon Prešov, 2007. ISBN 978-80-89040-33-9.
- [14] TEJ, J., ŽIVČÁK, P. Uplatnenie manažmentu rizika vo verejnej správe. [online]. In: *ANNO 2010*. Prešov: PU v Prešove, 2010. S. 229-238. ISBN 978-80-555-0226-7. [online] 2011 [2011-24-09]. Dostupné na:  
<http://pulib.sk/eldokumenty>.
- [15] VAŇOVÁ, A. Marketingová komunikácia v území. In: *Acta Oeconomiae No3*, Banská Bystrica: EF UMB, 1997. s. 61-70.
- [16] KAMENEC, P. Analýza spokojnosti s komunikáciou v oblasti verejnej správy. In: *Sociálne a politické analýzy*, 2009, 3, 2, s. 125-167. [online]. 2009. [2013-04-09]. Dostupné na internete:  
[http://sapa.ff.upjs.sk/images/files/84\\_1160979835\\_54\\_Kamenec.pdf](http://sapa.ff.upjs.sk/images/files/84_1160979835_54_Kamenec.pdf).
- [17] SLIMÁKOVÁ, L. et. al. *Informovanosťou proti korupcii 2: Odborné texty pre volených predstaviteľov a pracovníkov v samospráve*. Bratislava: Dom Európy 2002. [online]. 2009. [2013-04-09]. Dostupné na internete:  
[http://www.osf.sk/Slovak/Dokumenty/kor\\_02.pdf](http://www.osf.sk/Slovak/Dokumenty/kor_02.pdf)
- [18] TAYLOR, R., KING, F., NELSON, G. Student Learning Through Social Media. In: *Journal of Sociological Research*, Vol. 3, No. 2, 2012. ISSN 1948-5468.

PhDr. PaedDr. Martina FERENCOVÁ, PhD., PhD.  
Prešovská univerzita v Prešove, Fakulta manažmentu  
mferencov@gmail.com

# EXKLUDOVANÉ RÓMSKE KOMUNITY A ROLA ÚZEMNEJ OBECNEJ SAMOSPRÁVY V PROCESOCH ICH INTEGRÁCIE DO SPOLOČNOSTI

Vladimír PAUKOVIČ

## Abstract

*Development of Roma issues in recent decades, despite the improvement of their formal status of ethno-cultural community, is accompanied by a deepening exclusion of most members of this ethnic group. Exclusion of Roma has its manifestations in the high unemployment rate and poverty, the low education level, housing problems, poor health, crime, an increase in alcoholism and other drug addiction. These negative phenomena are mutually conditioned and yet they failed to be sufficiently eliminated. Significant responsibilities in dealing with these problems has the territorial local government. The aim of this paper is not only to point out to them, but to try to reveal some reasons why these powers fail to be enforced more extensively in the real activities of the general government to eliminate signs of deepening exclusion of Roma communities.*

**Keywords:** Roma ethnicity, Roma exclusion, social integration, territorial local government

## 1 ÚVOD

Vývoj rómskej problematiky po novembri 1989, napriek zlepšeniu legislatívneho rámca postavenia Rómov na Slovensku ako etno-kultúrneho spoločenstva, sprevádza prehľbovanie exklúzie väčšiny príslušníkov tohto etnika. Exklúzia Rómov má svoje prejavy vo vysokej miere nezamestnanosti a s ňou spätou chudobe, v nízkej vzdelanostnej úrovni, v problémoch s bývaním, v zlom zdravotnom stave, v náraste alkoholizmu ako i iných negatívnych závislostí a kriminality. Tieto nepriaznivé prejavy sa vzájomne podmieňujú a zatiaľ sa ich nedarí uspokojivo eliminovať. Významné kompetencie pri riešení problému má územná obecná samospráva. Cieľom príspevku nie je len na ne poukázať, ale pokúsiť sa poodhaliť aj niektoré príčiny, prečo sa tieto kompetencie nedarí výraznejšie presadiť, v reálnej činnosti obecných samospráv, eliminovaním prejavov prehľbujúcej sa exklúzie rómskych komunit.

## 2 EXKLÚZIA RÓMSKEJ NÁRODNOSTNEJ MENŠINY PO R. 1989 – PREJAVY A DÔSLEDKY

### 2.1 Exklúzia

Podľa Giddensa (2001) exklúzia predstavuje hrozbu pre verejný priestor či všeobecnú solidaritu. Tvrdí, že exklúzia sa nevzťahuje k zvyšovaniu nerovností, ale k mechanizmom, ktoré separujú skupiny ľudí od hlavného spoločenského prúdu. Beghman (1995) chápe exklúziu ako dôsledok zlyhania spoločnosti a nie ako zlyhanie jednotlivca, a to zlyhanie jej štyroch základných zložiek:

1. **demokracie a práva**, ktoré keď sú funkčné podporujú občiansku integráciu i;
2. **trhu práce**, ktorého fungujúce mechanizmy podporujú ekonomickú integráciu spoločnosti;
3. **sociálneho štátu**, ktorého sociálnou stratégiou je eliminovanie negatívnych sociálnych javov;
4. **rodiny, ktorá spolu s komunitou** podporujú interpersonálnu integráciu do spoločnosti.

Jadrom konceptu sociálnej exklúzie je, že sa vylúčení jedinci a sociálne skupiny nepodieľajú rovnakou mierou ako ostatní na (hmotných aj nehmotných) zdrojoch spoločnosti a na ich distribúcii či redistribúcii, čo vedie k chudobe a sociálnej či kultúrnej izolácii. Je to proces, ktorý ich zbavuje práv a povinností, ktoré sú spojené s členstvom konkrétnej spoločnosti. Podľa českého sociológa Mareša (2000) by bolo omylom považovať sociálnu exklúziu len za synonymum chudoby, aj keď s ňou úzko súvisí. Nie všetci vylúčení musia byť chudobní, ale ani chudobní nemusia byť vylúčenými. Známa je napríklad dobrovoľná chudoba, prítomná vo väčšine historických spoločností. Koncept sociálnej exklúzie je oproti konceptu chudoby oveľa širším a jeho výhodou je predovšetkým jeho komplexnosť a dynamický charakter. Sociálnu exklúziu však môžeme vzťahovať súčasne na príčiny, skúsenosti ako aj dôsledky chudoby.

### 2.2 Exklúzia rómskych komunít a jej prejavy

Rómovia sú na Slovensku vnímaní ako osobitná etnická skupina, s výrazným marginálnym postavením. Sociálna exklúzia postihuje takmer všetky oblasti dotýkajúce sa ich každodenného života. Zmeny po novembri 1989 zasiahli rómske etnikum ešte výraznejšie ako ostatné obyvateľstvo Slovenska.

Postupná premena politického, kultúrneho, ekonomického a sociálneho prostredia ich zbavila všetkých relatívnych istôt nadobudnutých v socializme. Novým fenoménom, súvisiacim so štrukturálnou premenou zaostalej, konkurencie neschopnej ekonomiky, sa stala obrovská a dlhotrvajúca nezamestnanosť rómskej menšiny. V niektorých rómskych osadách sa dnes môžeme stretnúť so 100 % nezamestnanosťou populácie v ekonomicky aktívnom veku. Vplyv ekonomickej transformácie na sformovanie

špecifickej rómskej nezamestnanosti, súvisí so vzdelanosťou, kvalifikačnou a zamestnaneckou štruktúrou väčšiny disponibilných rómskych pracovných síl.

Nezamestnanosť so sebou priniesla nárast sociálnej izolovanosti väčšiny rómskych komunít. Prejavilo sa to v prehlbovaní ich zaostávania. V porovnaní s ostatným obyvateľstvom v oblastiach: životnej úrovne a narastaní chudoby, vzdelania a postojov k vzdelávaniu a získavaniu profesijnej kvalifikácie, bývania, hygieny a zdravotného stavu. Evidentný je vysoký výskyt sociálno-patologických javov, akými sú alkoholizmus, iné sociálno-patologické závislosti a kriminalita. Uvedené skutočnosti sa negatívne preniesli aj do správania sa takto postihnutých skupín obyvateľstva na verejnosti a tým aj do zhoršenia vzťahov s majoritnou populáciou.

Pri hodnotení vývoja rómskej otázky po r. 1989, tvorí pozitívnu výnimku iba oblasť legislatívnych zmien v postavení rómskej menšiny ako národnostnej menšiny a priestor vytvorený pre rozvoj ich etno-kultúrnej svojbytnosti. Zlepšenie ich postavenia v tejto oblasti predznamenovala už Ústava Slovenskej republiky prijatá v r. 1992 a celý rad následných zákonov vzťahujúcich sa na postavenie príslušníkov národnostných menšín v Slovenskej republike. Z Ústavy Slovenskej republiky vyplýva jednak skutočnosť, že tak ako ostatným občanom aj príslušníkom rómskej menšiny je garantovaná rovnosť a priznávajú sa im niektoré práva a slobody vlastné výlučne národnostným menšinám a etnickým skupinám (Tokár, Lamačková, 2002).

V 90-tych rokoch 20. storočia bo vytvorený priestor aj pre rozvoj rómskej kultúry. Začiatkom 90-tych rokov sa začali vytvárať rôzne kultúrne zväzy, záujmové združenia, folklórne súbory. Rómske umenie dostalo príležitosť rozvíjať sa na profesionálnej úrovni. Vznikol priestor aj na vydavateľskú činnosť. Začali vychádzať prvé samostatné rómske periodiká. Väčší priestor pre národnostné menšiny vznikol po novembri 1989 aj vo verejno-právnych médiách. Verejno-právne médiá začali do svojej programovej štruktúry zaraďovať relácie a programy adresované rómskej menšine. Vysielať sú v novo kodifikovanej forme rómskeho jazyka, ktorá bola vytvorená na základe východoslovenských rómskych dialektov. K rozvoju došlo aj v oblasti rómskej literárnej tvorby a divadelného umenia. Tieto pozitívne stránky sa však v nedostatočnej miere preniesli do každodenného života väčšiny rómskej populácie a nestali sa očakávaným katalyzátorom duchovného a sociálneho rozvoja exkludovaných skupín rómskeho obyvateľstva.

Marginalizácia značnej časti rómskej populácie predstavuje významný determinant, ktorý ovplyvnil a naďalej ovplyvňuje ich každodennú existenciu. Ide o proces vylúčenia jednotlivcov alebo komunít na okraj spoločnosti, ktorý znemožňuje Rómom zmysluplne sa podieľať na sociálnom, ekonomickom, či politickom živote. Dôsledkom uvedených skutočností je ich ekonomická a sociálna degradovanosť.

Koncentraciou marginalizovaných Rómov dochádza k formovaniu a integrovaniu marginalizovaných rómskych komunít. Ide o komunity žijúce v separovaných alebo segregovaných osadách, postihnuté vysokou mierou deprivácie a exklúzie (Jurásková, Kriglerová, Rybová, 2004). Ich členovia majú obmedzený prístup k verejným službám, zdrojom a k participácii na decidovaní v obci. Zároveň majú obmedzený styk

s obyvateľmi žijúcimi mimo ich osídlenia. Minimálne spoločenské vzťahy spôsobujú izoláciu, obmedzenie príležitostí podieľať sa na rozhodovaní a v konečnom dôsledku vylúčenie z participácie na bežnom spôsobe života (Mináč, 2004).

Ako uvádzajú Džambazovič a Jurásková (2002, s 535) „sociálna exklúzia v sebe zahŕňa veľmi diverzifikovanú oblasť sociálnych skutočností. Je možné identifikovať niektoré mechanizmy sociálneho vylúčenia a na ich základe poukázať na rôzne podoby exklúzie rómskych komunít, ako aj na dôsledky, ktoré spôsobujú“. Jednotlivé mechanizmy oblasti vylúčenia a mechanizmy v nich prebiehajúce spolu súvisia a vzájomne sa podmieňujú.

U exkludovaných rómskych komunít sa stretávame s viacerými oblasťami vylúčenia. Sú to:

### **2.2.1 Ekonomické vylúčenie**

Úzko súvisí s postavením väčšiny Rómov na trhu práce, čo spolu s nízkou vzdelanostnou úrovňou, tvorí jeden z najdôležitejších faktorov začleňovania sa rómskej komunity do sociálnej štruktúry spoločnosti. Tieto faktory vytvárajú sociálno-ekonomický status a sú vzájomne prepojené. Ekonomické vylúčenie sa prehĺbuje v dôsledku neustále klesajúcej vzdelanostnej a kvalifikačnej úrovne, prítomnosti skrytej diskriminácie zo strany zamestnávateľov voči Rómom (povesť zlej pracovnej morálky, disciplíny, dochádzky, nespoľahlivosti ...), nízkeho statusu bývania, nevyhovujúceho zdravotného stavu Rómov, zlých životných podmienok a trvalo vysokej miery dlhodobej nezamestnanosti.

Keď sa k vyššie uvedeným faktorom pridá miesto bydliska v marginalizovanom regióne, kde problém so získaním práce majú aj kvalifikovaní obyvatelia v ekonomicky aktívnom veku, nie je v silách a možnostiach samotných Rómov vymaň sa z tejto pozície. Špecifikom rómskej nezamestnanosti je navyše skutočnosť, že sa jedná prevažne o dlhodobú nezamestnanosť.

### **2.2.2 Kultúrne vylúčenie**

Chápeme ako neschopnosť participovať na kultúre spoločnosti, vzdelanosti a zdieľať kultúrny kapitál. Zapojenie sa Rómskej komunity do kultúrneho systému obmedzujú existujúce bariéry. Rómovia zo segregovaných osád medzi sebou väčšinou komunikujú niektorým z variantov dialektov rómskeho jazyka, v kombinácii so slovenčinou. Rómske deti iba sčasti ovládajú slovenský jazyk, ich komunikačné schopnosti sú na nižšej úrovni, než u detí majoritnej populácie. Túto nevýhodu sa im väčšinou nedarí prekonať ani do skončenia povinnej školskej dochádzky. Súčasný školský systém nie je zameraný na multikultúrne vzdelávanie smerom k marginalizovaným a exkludovaným osobám. Jazykový problém rómskych detí sa podpisuje pod ich výrazný neúspech v škole, čo v nich vyvoláva odpor k vzdelávaniu. (Džambazovič, Jurásková, 2002)

K problému jazyka však pristupujú aj ďalšie, snád ešte významnejšie faktory, akými sú celkové sociálno-kultúrne zaostávanie rómskych komunít, neuvedomenie si role



vzdelania a profesijnej kvalifikácie v týchto komunitách pre svoj ďalší život a medzigeneračné preberanie kultúry a životných rolí mladšej generácie Rómov od predchádzajúcej generácie, resp. generácií segregovaných rómskych komunít. Všetky uvedené skutočnosti len prispievajú k prehľbovaniu exklúzie.

### **2.2.3 Priestorové vylúčenie, fenomén „double marginalization“**

Priestorové vylúčenie sa prejavuje koncentráciou jedincov a sociálnych skupín v určitom geografickom priestore. Na Slovensku môžeme hovoriť o marginálnych územiach, ktoré sú v porovnaní s ostatnými regiónmi krajiny mnohonásobne znevýhodnené. Približne 2/3 Rómov žije práve v takýchto marginalizovaných regiónoch. Žijú tu väčšinou v osadách na okrajoch dedín a miest. Rómovia žijúci v segregovaných osadách a v marginalizovaných regiónoch, sa ocitajú v situácii dvojnásobnej marginalizácie (Džambazovič, Jurásková, 2002).

S priestorovou segregáciou podľa Radičovej (2001) súvisia aj sociálne kontakty, ktoré sú základom pre dosiahnutie sociálnych istôt. Sociálne kontakty sú jedinou možnosťou zahrnutia do sociálnej organizácie spoločnosti. Čím je rómska komunita segregovanejšia, čím je väčšia početnosť a koncentrácia Rómov v danom osídlení, tým nižšia je miera pozitívnych kontaktov s nerómami, čo má výrazný vplyv na znižovanie úrovne rómskej komunity v sociálnej, ekonomickej i kultúrnej oblasti.

### **2.2.4 Sociálne vylúčenie**

Rozpadom tradičných rómskych komunít v období socializmu, Rómovia stratili väčšinu svojich pôvodných zvykov, hodnôt a tradícií. Represívna asimilačná politika štátu v tomto období, však neumožnila Rómom ani plnohodnotné osvojenie si kultúry majoritnej spoločnosti. Rómovia sa ocitli bez akýchkoľvek noriem a vzorov správania, o ktoré by sa mohli oprieť. Oslabená spolupatričnosť jednotlivca k tradičnej komunite posilnila závislosť od štátu. Rozpadom socialistického systému Rómovia stratili svoje sociálne istoty a ich sociálny status začal rýchlo klesať. (Džambazovič, Jurásková, 2002)

Jednou z najrizikovejších sociálnych skupín, z hľadiska prehľbujúcej sa exklúzie, je predovšetkým rómska mládež, ktorá je často bez akýchkoľvek pracovných návykov a skúseností. Dlhodobá nezamestnanosť mladých ľudí vedie k vzniku subkultúry nezamestnanosti, z ktorej vyplýva minimálna snaha o uplatnenie sa na trhu práce. Alarmujúca je najmä skutočnosť, že rómska mládež vníma daný stav ako normálny. Sociálne vylúčenie navyše necítiť potrebu byť lojálni k hodnotám majoritnej spoločnosti. Následkom je vznik patologického správania, ktoré môže v konečnom dôsledku vyústiť do sociálnej anómie. Všeobecne sa za jej typické prejavy považuje zvýšená kriminalita, nestabilné rodinné vzťahy, generačne odovzdávaná chudoba, užívanie drog, tehotenstvo mladistvých, nedôvera k celospoločenským inštitúciám a pokračujúca marginalizácia.

Segregovaní Rómovia sú pod nepretržitým tlakom zabezpečenia základných životných potrieb. Tieto sú často zúžené na možnosť biologického prežitia, uspokojenie primárnych potrieb (zabezpečenie jedla, pitia, bývania a oblečenia). Príslušníci

segregovaných rómskych komunit nie sú väčšinou schopní výkonu ďalších legálnych aktivít umožňujúcich zabezpečenie vyšších životných potrieb. Orientáciou na stratégiu krátkodobého prežitia sa z nich stávajú odkázaní a závislí. Ich prežitie závisí od dávok sociálnej pomoci poskytovaných štátom a inými inštitúciami. K zhoršovaniu situácie v rómskych komunitách prispieva aj úžera.

Uvedené skutočnosti často nútia segregované skupiny Rómov zaobstarávať si existenčné prostriedky iným, nie vždy legálnym spôsobom. Existenčné prostriedky si niekedy zabezpečujú na úkor miestneho obyvateľstva (rôzne drobné, či väčšie krádeže, vyskytli sa však aj lúpežné prepadnutia). Obyvatelia žijúci v blízkosti segregovaných komunit (najmä ak sa jedná o starších ľudí) nie sú schopní účinne sa im brániť. Často potom dochádza k medializácii jednotlivých prípadov bulvárnymi médiami, a tým i k zhoršovaniu postojov majoritného obyvateľstva k rómskej menšine. Stavanie múrov medzi sídlami Rómov a nerómov, ako sa to stalo napr. v Partizánskom, resp. vo východoslovenskej obci Ostrovany problém určite nevyrieši.

Drobná, či väčšia kriminalita, však nie je jediným problémom, ktorý narúša vzájomné vzťahy medzi segregovanými rómskymi komunitami a ostatnými obyvateľmi. Oblasť vzájomných vzťahov narúša aj rozdielny spôsob života a problémy vyplývajúce z takéhoto spolužitia. Typickým príkladom tohto typu problémov sú celospoločensky známe kauzy akými sú: Družstevná ulica v Malackách, Kropachy alebo prípad požiaru strechy na hrade Krásna Hôrka a následné aktivity organizovaných extrémistických skupín, ktoré sa stretávajú s viac, či menej otvorenou podporou miestneho obyvateľstva.

Problém exkludovaného rómskeho obyvateľstva, ako aj problém zlepšenia kvality spolužitia s majoritou, sa určite nepodarí vyriešiť bez zmeny ich súčasnej ekonomickej a sociálnej situácie a eliminovania prvkov pokračujúcej exklúzie. Pokiaľ sa neuskutočnia reálne kroky v oblasti sociálnej politiky, znamenajúce zastavenie procesov segregácie a plnohodnotnejšie začleňovanie najmä mladej generácie do spoločenského života, existuje stála hrozba jej prehlbovania. Hrozí aj zhoršovanie vzťahov medzi majoritným obyvateľstvom a rómskou minoritou, ktoré už v súčasnosti vyúsťuje do prejavov rasizmu, sprevádzaného zárodkami násilia. Eliminovanie naznačených reálnych, ale aj latentných problémov bude možné len pri akceptovaní špecifik rómskych exkludovaných komunit v oblasti sociálnej politiky a terénnej sociálnej práce a vyhľadávaní nových foriem práce s nimi. Táto úloha naliehavo vystupuje do popredia pred štátom, mimovládny sektorom, najmarkantnejšie však pred územnými obecnými samosprávami.

### **3 ROLA A KOMPETENCIE ÚZEMNEJ OBECNEJ SAMOSPRÁVY PRI RIEŠENÍ PROBLÉMOV V EXKLUDOVANÝCH RÓMSKYCH KOMUNITÁCH**

#### **3.1 Reforma verejnej správy**

Reforma verejnej správy sa začala v roku 1990. K najdôležitejším patrili zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Mestá a obce získali rozšírené kompetencie. S týmto zákonom súvisel zákon č. 472/1990 Zb. o organizácii miestnej štátnej správy, ktorým sa zriadili obvodné a okresné úrady. Kompetencie národných výborov sa rozdelili medzi ústredné orgány štátnej správy, miestne orgány a obce. Postavenie obcí posilnil zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí. K ďalším decentralizačným a reformným opatreniam došlo až v roku 2001. Decentralizáciou sa výkon mnohých kompetencií presunul na nižšie úrovne – obce a samosprávne kraje. Výkon prenesených kompetencií obce sa odvíja od zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky. Na samosprávy obcí a vyššie územné celky prešli kompetencie z oblasti ochrany prírody, kultúry, sociálnej pomoci, pozemných komunikácií, vodného hospodárstva, školstva, telesnej kultúry, zdravotníctva a v neposlednom rade z oblasti územného plánovania a stavebného poriadku. (Pilát, 2002)

Cieľ decentralizácia moci na nižšie územné jednotky bol deklarovaný ako vytváranie čo najlepších podmienok preto, aby sa občan mohol podieľať na spravovaní spoločnosti. Z pohľadu občana je obec rozhodujúcim článkom verejnej správy, pretože mu ponúka širokú a veľmi rozmanitú škálu služieb, ktoré zabezpečuje buď ako kompetenciu originálnu, alebo ako kompetenciu prenesenú alebo delenú, ktorú vykonáva v súčinnosti s územnou štátnou správou. (Šutajová, 2005, s. 97)

#### **3.2 Územná obecná samospráva a vybrané aspekty jej činnosti s exkludovanými rómskymi komunitami**

Na realizáciu činností vo svojej pôsobnosti, obce vydávajú všeobecne záväzné nariadenia. Pri výkone činností obce sa má uplatňovať princíp subsidiarity. Vydané všeobecne záväzné nariadenia sa primárne vzťahujú na obyvateľov obce. So statusom obyvateľa obce sa spájajú určité práva a povinnosti, prostredníctvom ktorých sa obyvatelia zapájajú do verejného života obce. Prostredníctvom týchto práv sa dá ovplyvňovať verejný život v obci a celková situácia v obci, od ktorej sa potom odvíja aj situácia obyvateľov obce. Dôležitosť týchto práv by si mali uvedomiť aj Rómovia. „Je to silná možnosť na presadzovanie záujmov a potrieb pre komunitu, akou je rómska, pokiaľ sa dokážu účinne zorganizovať, sformulovať a presadzovať svoje ciele“ (Pilát, 2002, s. 253). Obec je povinná poskytnúť obyvateľovi obce nevyhnutnú okamžitú pomoc v jeho náhlej núdzi spôsobenej živelnou pohromou, haváriou alebo inou podobnou udalosťou, najmä zabezpečiť mu prístrešie, stravu alebo inú materiálnu pomoc. Táto povinnosť sa uplatňuje najmä v prípade povodní, keď Rómovia žijúci v osadách prichádzajú dôsledkom povodní o svoje obydlia. (Vašečka, 2002) Ako

problém sa javí skutočnosť, že značná časť exkludovaných Rómov chápe status občana obce v zmysle práva áno, povinnosti však nie.

Obec okrem originálnych právomocí disponuje i radom prenesených právomocí. V súvislosti s decentralizáciou verejnej správy prešli na obec pôsobnosti v oblastiach:

### 3.2.1 Školstvo

Kompetencie v oblasti školstva boli obciam odovzdané na základe zákonov č. 542/1990 Zb. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve a č. 279/1993 Z. z. o školských zariadeniach. Podľa týchto zákonov prešlo na obce vymenúvanie a odvolávanie riaditeľov škôl, oprávnenie zriaďovať a zrušovať predškolské zariadenia, základné umelecké školy, školské kluby, centrá voľného času, jazykové školy pri základných školách, vytváranie podmienok pre plnenie povinnej školskej dochádzky, uskutočňovanie kontroly hospodárenia školy s finančnými a materiálnymi prostriedkami, určovanie školských obvodov základných škôl, ktorých je obec zriaďovateľom.

Uvedené pôsobnosti sú významné aj z hľadiska detí pochádzajúcich z tradičného rómskeho prostredia a ich špecifických požiadaviek na vzdelávanie. Obce a mestá ako zriaďovatelia materských a základných škôl majú oprávnenie i zodpovednosť uskutočňovať také opatrenia, ktoré by zlepšovali vzdelávanie rómskych detí v súlade s potrebami spoločnosti. Často sa však ako zriaďovatelia materských a základných škôl dostávajú do neľahkej situácie, pretože musia prekonávať negatívny efekt výchovne slabého rodinného prostredia a chýbajúcu podporu vzdelávania zo strany rodičov. (Loran, 2009) Rodinné prostredie a skutočnosť, že Rómovia z exkludovaných spoločenstiev nevidia vo vzdelaní hodnotu znamená, že mnohé deti končia základnú školu ako pologramotné a nemajú záujem pokračovať ďalej v štúdiu, v smere získania profesijnej kvalifikácie, s ktorou by mali väčšie šance uplatniť sa na trhu práce.

### 3.2.2 Územné plánovanie a stavebný poriadok

Pôsobnosť obecného úradu ako prvostupňového stavebného úradu má význam najmä v súvislosti s oprávnením obce vydávať stavebné povolenia. Táto pôsobnosť, v súvislosti s exkludovanými rómskymi komunitami, je významná z hľadiska povinnosti zaoberať sa problematikou nelegálnych stavieb. Určitým pozitívnym krokom v oblasti bývania Rómov je budovanie obecných nájomných bytov samosprávou v rámci Programu rozvoja bývania. Napriek zlepšeniu kvality bývania, tento krok nie veľmi prispieva k rómskej integrácii, nakoľko väčšina obcí umiestňuje tieto byty ďalej od obce (Hojsík, 2009).

Riešenie bytovej problematiky prevyšuje územné, investorské, finančné a administratívne možnosti obcí. Obce s vysokou koncentráciou rómskych obyvateľov nemajú dostatok možností na vyriešenie problematiky bývania Rómov. (Šlosár, 2008) Preto sa obce musia snažiť získavať finančné prostriedky na realizáciu takýchto iniciatív od štátu alebo iných zdrojov (fondy Európskej únie, súkromní darcovia). Toto získavanie finančných prostriedkov je obvykle pomerne náročné a vyžaduje značné

technické zručnosti pri príprave žiadosti o grant a často aj rôzne počiatočné finančné investície, ktoré sú podmienkou predloženia žiadosti o grant. (Hojsík, 2010)

Pri výstavbe bytov pre Rómov sa odporúča zapojiť do výstavby samotných Rómov. To sa zabezpečuje tak, že výstavbu realizuje stavebná firma, ktorú zriadila obec. Keď stavbu realizujú verejným obstarávaním, je potrebné stanoviť podmienku zamestnávať Rómov, pre ktorých je bytová výstavba určená. Na to, aby sa vedeli zapájať pod odborným vedením do výstavby aj nekvalifikovaní Rómovia, je potrebné zvoliť si nenáročné technológie a tiež je vhodné zabezpečiť rekvalifikačné kurzy. Potreba obnovy, odstránenia nevyhovujúcich obydlií a humanizácia rómskych osád, by sa mali stať povinnou súčasťou územných plánov obcí s exkludovanými rómskymi komunitami, programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja samosprávnych krajov a obcí a programov rozvoja bývania v takýchto obciach.

### 3.2.3 Kultúra

V súvislosti s decentralizáciou prešli na obce niektoré pôsobnosti v oblasti kultúry, napríklad možnosť vytvárať, zriaďovať, zrušovať divadlá a podporovať divadelné aktivity, možnosť zriaďovať múzeá a galérie, predovšetkým však podporovať rozvoj tradičnej, ale i súčasnej kultúry na amatérskej úrovni. Tieto pôsobnosti, pokiaľ ide o rómsku populáciu, by mohli nájsť odozvu najskôr v obciach a mestách s väčším rómskym kultúrnym potenciálom a tam, kde existuje aj záujem samotných Rómov zapájať sa do kultúrneho života mesta, resp. vidieckej obce.

### 3.2.4 Ochrana prírody

V tejto oblasti taktiež prešli na obce viaceré právomoci na úseku ochrany prírody, správy vodného hospodárstva, cestovného ruchu a regionálneho rozvoja. V súvislosti s ochranou prírody je aktuálna predovšetkým problematika nelegálneho výrubu dreva rómskymi občanmi. Rómovia zo segregovaných komunit sú však na výrub dreva, ako na svoju základnú životnú potrebu, často doslova odkázaní. Ďalším rozšíreným negatívnym javom je zber lesných plodov, ktorý je vo vzťahu k prírodnému prostrediu devastačný, a to aj v národných parkoch a chránených krajinných oblastiach. Obce pri eliminovaní tohto javu spolupracujú s policajným zborom a ochranármi. Ich kroky sa však nestretávajú s prílišným úspechom.

Obce pri napĺňaní svojich originálnych aj prenesených kompetencií musia pri ich realizácii v oblasti práce s exkludovanými skupinami rómskeho obyvateľstva úzko spolupracovať so štátnou správou, ale aj so samosprávnymi krajmi.

## 4 ZÁVER

Efektivita realizácie opatrení zameraných na integráciu exkludovaných skupín rómskej národnostnej menšiny je v Slovenskej republike veľmi nízka. Vzrásť by mohla, keby sa do riešenia problému a koordinácie niektorých krokov intenzívnejšie zapojili samosprávy VÚC a Združenie miest a obcí Slovenska so svojimi regionálnymi zoskupeniami. Vzájomná koordinácia a spolupráca týchto zložiek so štátnou správou

a mimovládny sektorom by mohli pomôcť mestám a obciam riešiť problémy v zamestnávaní, vo vzdelávaní a v bývaní exkludovaných skupín rómskeho obyvateľstva na širšej regionálnej úrovni.

V posledných rokoch vzrástla zaangažovanosť samotných Rómov vo verejnom živote predovšetkým v obciach s vysokým zastúpením rómskej menšiny. V komunálnych voľbách v roku 2010 bolo zvolených 29 rómskych starostov, väčšina na východnom a strednom Slovensku a približne 330 rómskych poslancov. U niektorých zvolených Rómov však chýba základná gramotnosť, čo značne ovplyvňuje kvalitu výkonu funkcie. Tento fakt netreba generalizovať, bolo by však potrebné venovať týmto zvoleným zástupcom pozornosť v oblasti nadobúdania odborných kompetencií pre vykonávanie ich funkcií. (Hrustič, 2010)

Pre riešenie rómskej otázky je nevyhnutná evaluácia prebiehajúcich, ako i v minulosti realizovaných programov a opatrení, aby vynaložené prostriedky priniesli aj skutočný efekt. Súčasný stav v riešení tejto problematiky, predovšetkým na miestnej úrovni, navodzuje skôr pocit bezradnosti, najmä pri naplňaní priamych, resp. prenesených kompetencií územnej samosprávy. Riešenie zložitej sociálnej situácie Rómov presahuje možnosti Slovenska. Slovensko sa doteraz mohlo „oprieť“ o pomoc a podporu Európskej únie. Aj túto pomoc by sme však mali využívať s podstatne vyššou efektívnosťou ako doteraz.

### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BERGHMAN J. Social Exclusion in Europe: Policy Context and Analytical Framework. In *Beyond the Threshold: The Measurement and Analysis of Social Exclusion*. Bristol: The Policy Press University, 1995. ISBN 1861340036.
- [2] GIDDENS, A. *Třetí cesta: Obnova sociální demokracie*. Praha: Mladá fronta, 2001. ISBN 80-204-0906-8.
- [3] DŽAMBAZOVIČ, R., JURÁSKOVÁ, M. Sociálne vylúčenie Rómov na Slovensku. In: Vašečka, M. (ed). *Súhrnná správa o Rómoch na Slovensku*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2002. ISBN 80-88935-41-5.
- [4] HOJSÍK, M. Rómovia. In: *Slovensko 2008: Súhrnná správa o stave spoločnosti*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2009. ISBN 80-89345-15-1.
- [5] HOJSÍK, M. Rómovia a my: kam priaznivé zmeny nedorazili. In: *Kde sme? Mentálne mapy Slovenska*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, Kaligram, 2010. ISBN 978-80-89345-19-9.
- [6] HRUSTIČ, T. *Rómovia v samosprávach nie sú pre Slovensko hrozbou*. 2010. Dostupné na: [http://www.multikulti.sk/ine/romovia\\_v\\_samospravach\\_nie\\_su\\_pre\\_slovensko\\_hr\\_ozbou.html](http://www.multikulti.sk/ine/romovia_v_samospravach_nie_su_pre_slovensko_hr_ozbou.html).
- [7] JURÁSKOVÁ, A., KRIGLEROVÁ, E., RYBOVÁ, J. *Atlas rómskych komunit na Slovensku*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2004. ISBN 80-88991-27-7.
- [8] LORAN, T. *Paradigma kreovania ľudského kapitálu Rómov*. Bratislava: Štátny pedagogický ústav, 2009. ISBN 978-80-8922-56-9.

- [9] MAREŠ, P. Chudoba, marginalizace, sociální vyloučení. In *Sociologický časopis*, č. 3, s. 285-297, 2000. ISSN 1335-2296.
- [10] MINÁČ, J. Vzťah spoločenskej marginalizácie k vzdelávaniu. In *Rómska marginalita*. Prešov: Centrum antropologických výskumov, 2004. ISBN 80-968905-3-0.
- [11] PILÁT, J. Decentralizácia a jej potenciálny vplyv na situáciu Rómov. In: *Vašečka, M. (ed): Čačipen pal o Roma – Súhrnná správa o Rómoch*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2002. ISBN 80-88935-41-5.
- [12] RADÍČOVÁ, I.: *Hic Sunt Romales*. Bratislava: Fulbrightova komisia SR, 2001. ISBN 80-88991-13-7.
- [13] ŠLOSÁR, D. *Edukácia Rómov*. Košice: Košický samosprávny kraj, 2009. 150 s. ISBN 978-80-970137-6-9.
- [14] ŠUTAJOVÁ, J. Formovanie obecnej samosprávy na Slovensku. In: *Čas, internetový časopis pre pôvodné, teoretické a výskumné štúdie z oblasti spoločenských vied*, roč. 9, č. 2, 2006. ISSN 1335-3608. Dostupné na: <http://www.saske.sk/cas/2-2006/Sanca.html>.
- [15] TOKÁR, A., LAMAČKOVÁ, A. Legislatívny a inštitucionálny rámec riešenia rómskej problematiky In: *Vašečka, M. (ed.). Súhrnná správa o Rómoch na Slovensku*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2002. ISBN 80-88935-41-5.
- [16] VAŠEČKA, I. Rómska problematika v lokálnych sociálnych politikách. In *Súhrnná správa o Rómoch na Slovensku*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2002. ISBN 80-88935-41-5.
- [17] Ústava Slovenskej republiky: Ústavný zákon č. 460/1992 Zb. zmenený a doplnený ústavnými zákonmi.
- [18] Zákon č. 279/1993 Z. z. o školských zariadeniach.
- [19] Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov.
- [20] Zákon č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení.

PhDr. Vladimír PAUKOVIČ, CSc.  
Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy  
vladimir.paukovic@upjs.sk

## KOMUNITNÉ CENTRÁ A ICH ÚLOHA V KOMUNITNOM ROZVOJI NA ÚROVNI MESTA

Veronika STŘELCOVÁ

### Abstract

*The aim of the article is to analyze the process of implementation of community development into the community plan of social services in city Banská Bystrica. It describes the process of establishment of the Community center Sasova facility in the highly dense neighborhood of the city. It's goal is also to specify community work (community development and community organizing) from services and advocacy as a methods and approaches that emphasize strengthening people's capabilities. Community development help to build capacities that comes from the community. Furthermore article provides the characteristics of functioning and aims of community centers dedicated to the community development at the local level.*

**KLúčové slová:** *community, community center, community development, community development plan, civic society.*

### 1 ÚVOD

Cieľom príspevku je analyticky popísať proces implementácie komunitného rozvoja do verejnej správy cez miestnu územnú samosprávu. Miestna územná samospráva, ktorá považuje komunitný rozvoj za svoju integrálnu súčasť a je schopná ho úspešne implementovať do svojich politík získava na svojej efektivite a účelnosti. Avšak v našich podmienkach, teda v oblasti strednej a východnej Európy je integrácia komunitného rozvoja a komunitného plánovania do stratégií mesta nový pojem. Z podstaty komunity vychádza aj komunitný rozvoj ako profesionálna prax práce a učenia spolu s miestnymi ľuďmi radšej, ako v ich zastúpení. Hodnota takejto práce s verenosťou je pre aktérov vo verejných službách v prístupe zdola nahor (bottom-up approach), ktorý umožňuje vznik a zachovanie pocitu verejného vlastníctva smerom k verejnému majetku. Tento prístup zároveň umožňuje poskytovanie lepších a vhodnejších služieb verejnosti. Táto prípadová štúdia bude pojednávať o komunitnom plánovaní ako o jednom zo základných a podstatných nástrojov tvorby verejnej politiky na lokálnej úrovni. Jej cieľom je cez príklad pozitívnej praxe Komunitného centra Sásová v Banskej Bystrici, ktoré bolo zriadené v súlade s výstupmi komunitného plánu sociálneho rozvoja v meste, poukázať na nevyhnutnosť upriamania pozornosti na komunitu ako dôležitý element verejnej politiky a objekt záujmu verejnej správy na úrovni miestnej samosprávy, ktorá môže pri správnom nastavení práce s komunitou a integráciou komunitného plánovania



využiť sociálny potenciál v procese tvorby verejnej politiky aj na podporu lokálnych zdrojov.

## 2 HLAVNÁ ČASŤ

### 2.2 Vymedzenie základných pojmov

Pre analýzu a opis procesu implementácie komunitného rozvoja do politiky na úrovni miestnej samosprávy a zriadenia komunitného centra ako jej nástroja, potrebujeme v prvom rade zadefinovať základné pojmy, ktoré s komunitnou prácou na lokálnej úrovni súvisia a sú nevyhnutné jednak pre použitie komunitného rozvoja v praxi a zároveň pre jeho definovanie na akademickej pôde. Definície komunity sú rôzne. Klasická definícia komunity, vychádzajúca zo sociálnych teórií, hovorí o komunite tvorenej ľuďmi, ktorí žijú na jednom mieste, majú medzi sebou rôzne sociálne väzby a sú viazaní nielen k sebe navzájom, ale aj k miestu, kde žijú. Na druhej strane, z psychologického hľadiska, McMillan a Chavis hovoria o "zmysle komunity", alebo „duchu komunity“, pričom navrhujú definovanie „zmyslu komunity“ v rámci štyroch elementov, z ktorých sa komunita skladá. (McMillan, Chavis, 1986) Prvým je členstvo, ktoré v sebe zahŕňa päť atribútov: hranice, emocionálne bezpečie, pocit príslušnosti a identifikácie, osobná účasť a spoločný systém symbolov. Druhým elementom je vplyv, ktorý funguje oboma smermi – členovia potrebujú mať pocit vplyvu v skupine a zároveň samotný vplyv skupiny na svojich členov je potrebný k dosiahnutiu súdržnosti v skupine. Integrácia a plnenie potrieb považujú McMillan a Chavis za tretí element podstaty komunity, ktorý nastáva, keď členovia cítia, že participácia v ich komunite prináša nejakým spôsobom úžitok. Ako posledný element definujú zdieľané emocionálne prepojenie, v ktorom vidia „definitívny element pravej komunity“ (McMillan a Chavis, 1986, s. 14), pretože zahŕňa spoločnú históriu a zapojenie (alebo minimálne identifikovanie sa s ňou). Tieto elementy sa potom prejavujú v takzvanej dynamike komunity, kde sa podporujú navzájom a tak zosilňujú „ducha komunity“.

Komunitný rozvoj môžeme jasne oddeliť od služby definíciou, ktorá považuje komunitný rozvoj za „participačný model, ktorý posilňuje občanov a je zameraný na zvyšovanie vplyvu občanov v oblastiach, ktoré ovplyvňujú ich život a zároveň na podporu ľudí všetkých vekových kategórií v ich aktívnom občianskom živote“ (Guerra, 2012). Niektorí dokonca hodnotia a evaluujú prax komunitného rozvoja cez konkrétnu spoločnú akciu, v ideálnom prípade samostatne vychádzajúcu z potreby ľudí, v prípade ktorej existuje zjavný výstup ako svedectvo týchto snáh. (Guerra, september 2012) Tento prístup v komunitnom rozvoji má radikálnejší náboj a preberá do seba prvky komunitného organizovania, ktoré je vnímané ako proces budovania sily občanov cez ich angažovanosť v procese definovania vlastných problémov komunity, ktoré sú sami schopní identifikovať, riešiť a vyriešiť vo vlastnom záujme. Kľúčovým princípom v tomto prípade je motivácia občanov v záujme svojich práv. V tomto momente je vhodné popri poskytovaní služby verejnosti, práce s komunitou v zmysle komunitného rozvoja a komunitného organizovania vymedziť štvrtý princíp práce s komunitou, ktorým je advokácia ako zastupovanie určitej skupiny ľudí / jednotlivcov

s cieľom vydobytia ich vlastných práv v ich mene. V porovnaní s advokáciou, komunitný rozvoj podporuje a využíva ľudské zdroje. Komunitný rozvoj definujeme ako proces budovania aktívnych a udržateľných komunit, založený na sociálnej spravodlivosti a vzájomnom rešpekte. Je to proces rastu zručností a vedomostí jednotlivcov, skupín a komunity ako celku (dôsledok neformálneho učenia sa vďaka aktivite v komunite). Pracuje s tým, čo už v danej komunite existuje: so schopnosťami a kapacitami jej obyvateľov, združení a inštitúcií. Základom teórie aj praxe komunitného rozvoja je, že rešpektuje ich potreby a začína vždy s potenciálom, nie s problémami. Cieľom komunitného rozvoja je budovanie aktívnych a udržateľných komunit, ktoré sú založené na sociálnej spravodlivosti a vzájomnom rešpekte. Zároveň má záujem na odstraňovaní bariér, ktoré znemožňujú ľuďom participovať na veciach, ktoré ovplyvňujú kvalitu ich života. Komunitný rozvoj má za úlohu pomáhať jednotlivcom i komunite chápať a riešiť svoje problémy, vzdelávať a motivovať ľudí k svojpomoci a samostatnosti, podporovať rozvoj komunitného života a budovať pocit „spoluvlastníctva“ a spolupatričnosti v danej lokalite a v neposlednom rade vytvárať v komunite vhodné podmienky na dôstojný život a na budovanie komunitnej solidarity. (Miková, Husárik, 2012) Posilnenie celej komunity, tzv. „community empowerment“ - vytvára silnú občiansku spoločnosť a je prevenciou sociálno-patologických javov. V napĺňaní týchto cieľov zohráva dôležitú rolu komunitné centrum, o čom budeme hovoriť v nasledujúcich kapitolách.

V procese implementácie komunitného rozvoja do praxe je kľúčové zaoberať sa termínom sociálneho kapitálu. Z definície OECD vyplýva, že sociálny kapitál zahŕňa siete, normy a hodnoty, ktoré podporujú kooperáciu v rámci skupín. Sociálny kapitál konkuruje ľudskému kapitálu a pomáha rozvíjať ekonomický rast a demokratické inštitúcie. Sociálny kapitál je o hodnote sociálnych sietí, spája podobných ľudí a vytvára mosty medzi rozdielnymi ľuďmi. (Dekker and Uslaner 2001; Uslaner 2001) Sociálny kapitál môžeme podľa Adlera a Kwona definovať ako „dobrú vôľu, dostupnú jednotlivcom či skupinám, ktorej zdroj spočíva v štruktúre a kapacite aktérov sociálnych vzťahov (Adler, Kwon 2002, p. 23). Dekker a Uslaner (2001) argumentujú, že sociálny kapitál je v prvom rade o spôsobe vzájomnej interakcie medzi ľuďmi. Napriek rozchádzajúcim sa, resp. rôznorodým definíciám, ktoré sa nezhodujú v „externej / premostujúcej / kumunálnej“, vs. „vnútornej / stmelujúcej a prepájaúcej“ (podľa Claridge, 2007) role sociálneho kapitálu, v mojej štúdii vychádzam teórie zo sociálneho kapitálu ako základu pre tvorbu, podporu a rozvoj komunity, skúmanie ktorého bolo nevyhnutné pre implementáciu komunitného rozvoja do plánu sociálnych služieb mesta Banská Bystrica, pre ďalšiu prácu s komunitou a voľbu vhodnej a strategickej pozície pre umiestnenie zariadenia, ktoré by túto úlohu plnilo.

### **2.3 Imlementácia komunitného rozvoja do plánu sociálnych služieb mesta Banská Bystrica a zriadenie komunitného centra**

V rámci Programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta Banská Bystrica na roky 2007-2012 (PHSR) členovia pracovných skupín, medzi ktorými boli zástupcovia

verejného i súkromného sektora, spoločne identifikovali najväčšie problémy mesta, dohodli sa na strategickom smerovaní rozvoja mesta a na akčnom pláne s konkrétnymi aktivitami. ([www.banskabystrica.sk](http://www.banskabystrica.sk)) PHSR je strednodobý strategický dokument, ktorý definuje komplexnú predstavu o budúcnosti rozvoja (stratégiu) mesta Banská Bystrica. Bol spracovaný na základe zákona NR SR č. 503/2001 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja, novelizovaného zákonom NR SR č. 351/2004 Z. z. V časti tohto strategického dokumentu desať pracovných skupín formulovalo dvadsaťjeden hlavných problémov rozvoja mesta, pre ktoré v ďalších krokoch mesto hľadalo riešenia. Komunitného rozvoja sa v meste priamo týkajú nasledovné: absencia komunitného plánu, chýbajúce nástroje komunitného rozvoja, chýbajúci priestor pre stretávanie sa, realizácia nápadov (klubovne, komunitné centrá) pre rôzne vekové skupiny a rôzne časti mesta, chýbajú komunitné centrá na sídliskách, nízke zapojenie občanov do komunitného života, nedostatok vhodných priestorov pre činnosť kultúrnych inštitúcií, CVČ, infocentier, komunitných centier, neporiadok, vandalizmus, nedôvera občanov voči samospráve, pričom mesto nepodporuje zvyšovanie dôvery občanov v samosprávu, ich motiváciu k zapájaniu sa do verejného života. Ďalej s komunitným životom súvisí nedoceňovanie práce dobrovoľníkov v meste, sociálny kapitál v meste na nízkej úrovni, chýbajú komunitné centrá na sídliskách, slabá informovanosť, nefungujúca verejná kontrola v rámci komunit, hlavne na sídliskách, nízka motivácia občanov zapájať sa do verejných záležitostí a ich celkové nízke zapojenie občanov do verejných záležitostí. Občania sa tiež málo zapájajú do tvorby riešení pre zlepšenie ich života, pre rozvoj mesta. Zároveň sa nevyužívajú formy aktívnej partnerskej spolupráce mesto-občania. Z analýzy problémov je zrejماً potreba zriadiť subjekt s multifunkčným prierezom činností a aktivít, ktorý bude poskytovať služby v zmysle komunitného rozvoja a komunitného vzdelávania. (PHSR, s. 241-262) Vyššie uvedené výstupy analýzy, ktorú so širokým zapojením verejnosti pre mesto vypracovala súkromná firma, jednoznačne poukazujú na poddimenzovaný sociálny kapitál v meste a nutnosť podpory a rozvoja komunitného života a zapojenia verejnosti do občianskeho života. Zaradenie komunitného plánovania a rozvoja do priorít mesta sa v prvých fázach dialo primárne cez sociálny rozvoj v meste Banská Bystrica. Prvým krokom bolo, že v zmysle uznesenia mestského zastupiteľstva číslo 49/2007 z 15.5.2007, mestské zastupiteľstvo schválilo Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta Banská Bystrica na roky 2007 - 2013. V ďalšom bode bola vykonaná analýza silných a slabých stránok, príležitostí a ohrození pre sociálny rozvoj v meste Banská Bystrica (2006), bol vypracovaný Akčný plán Mesta BB na obdobie 2007-2013 a bolo schválené opatrenie 2.3.1.2 o budovaní komunitných centier. Všetky tieto opatrenia mali za cieľ pozdvihnúť sociálny rozvoj v meste Banská Bystrica. Avšak pre väčšiu úspešnosť a efektívnejšie hospodárenie s mestskými zdrojmi je dôležité zmobilizovať a zapojiť komunitu do rozhodovacieho procesu. Bolo vhodné obohatiť sociálny rozmer o rozmer podpory komunity a pozmeniť výlučne prístup charakteristický metódami sociálneho rozvoja na prácu, zameranú na komunitný rozvoj. S cieľom získať poznatky a stavať na príkladoch pozitívnej praxe bola uskutočnená cesta do Komunitného centra v mestskej časti Osla, Sagene, v Nórsku,

kde čerpali sociálni pracovníci aj zástupcovia tretieho sektora znalosti a skúsenosti o práci s komunitou. Na základe výmenného pobytu bola účastníkmi/čkami podaná správa z cesty a bol pripravený zámer na zriadenie komunitného centra. Nevyhnutnou súčasťou celého procesu bol prieskum sociálneho kapitálu, ktorý iba potvrdil údaje získané na účely PHSR. Zároveň pracovníci/čky sociálneho odboru v spolupráci s Katedrou sociálnej práce Univerzity Mateja Bela vypracovali Profil komunity, ktorého cieľom bolo zmapovať život komunity v mestských častiach. V súlade s ním bol vypracovaný Komunitný plán mesta a predložený návrh do Mestského zastupiteľstva, ktorý bol schválený Mestským zastupiteľstvom 20. septembra 2011. Na jeho základe bolo zriadené Komunitné centrum Sásová, ktoré funguje pre širokú verejnosť s účinnosťou od 1. októbra 2011. Zriaďovateľom Komunitného centra Sásová (ďalej len KCS) je Mesto Banská Bystrica. KCS patrí pod Odbor sociálnych vecí.

### **2.4 Prieskum sociálneho kapitálu pre účely tvorby plánu komunitného rozvoja**

Keďže podľa definície sociálneho kapitálu OECD, úroveň sociálneho kapitálu významným spôsobom ovplyvňuje širšiu komunitu, prvým krokom k zaradeniu komunitného rozvoja do plánu sociálnych služieb v meste Banská Bystrica bol prieskum sociálneho kapitálu. Vo vybraných ukazovateľoch sociálneho kapitálu ukázal v jednej mestskej časti zaujímavé zistenia odlišné od ostatných častí mesta. Uvedené ukazovatele môžu vo významnej miere ovplyvňovať pôsobenie rôznych subjektov usilujúcich sa o zlepšenie kvality života obyvateľov tejto komunity a ich angažovanie v prospech riešenia spoločných problémov. Z prieskumu sociálneho kapitálu vyplýva, že “mestská časť Sásová predstavuje špecifický typ lokálneho prostredia – tzv. sídliskový typ, ktorý je pravdepodobne jednou z hlavných príčin odlišností v jednotlivých ukazovateľoch. Z prieskumu sociálneho kapitálu vyplýva, že v porovnaní s ostatnými mestskými časťami a celkovými údajmi za celé mesto, respondenti zo Sásovej poznajú najmenej ľudí zo svojho najbližšieho okolia.” (Brozmanová, 2011) Jednu z predpokladaných príčin odlišností v uvedenom ukazovateli predstavuje typ bývania. V mestskej časti Sásová býva väčšina obyvateľov v bytových domoch, len staršiu časť tohto sídliska tvoria rodinné domy. V bytových domoch je vo všeobecnosti preukázaná nižšia miera sociálnej kontroly a väčšia miera anonymity ako v rodinnom type bývania, ktorý sa v iných častiach mesta vyskytuje častejšie a v ktorom sa ľudia v blízkom okolí viac poznajú i zaujímajú jeden o druhého. Ďalšie príčiny uvedeného stavu možno hľadať aj vo väčšej miere fluktuácie obyvateľov v tejto časti mesta, nakoľko v porovnaní s ostatnými mestskými časťami v nej dochádza k väčšej miere predaja bytov a sťahovaniu obyvateľov. Dôležitým ukazovateľom vzťahu k sociálnym sieťam v komunite je i dôvera v iných ľuďoch. I keď v tomto ukazovateli neboli v porovnaní mestských častí preukázané významné rozdiely, v Sásovej najväčšie percento respondentov (11,61%) v porovnaní s ostatnými mestskými časťami (napr. Podlavice 2,00%) nemá vo svojom najbližšom okolí osobu, ktorej by mohla dôverovať. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že i keď respondenti poznajú ľudí z najbližšieho okolia, dôverujú oveľa menšiemu počtu ľudí vo svojom

okolí. Susedské vzťahy v komunite charakterizuje i skutočnosť, či respondenti vnímajú svoje okolie ako miesto, kde sa susedia zaujímajú jeden o druhého a dôverujú si. Aj v uvedenom ukazovateli boli preukázané významné odlišnosti medzi jednotlivými mestskými časťami. V tomto smere hodnotia svoje okolie najnegatívnejšie obyvatelia Sásovej. Až 33,93% respondentov z tejto mestskej časti nepovažuje svoje okolie za miesto, kde sa ľudia zaujímajú jeden o druhého a dôverujú si. V porovnaní s priemerom mesta ide o viac ako 10 percentný rozdiel. Širšie sociálne siete respondentov charakterizuje frekvencia sociálnych interakcií. Rovnako ako v predchádzajúcich ukazovateľoch, i v tomto nachádzame odlišné parametre medzi jednotlivými mestskými časťami. Respondenti zo Sásovej pritom vykazujú najnižšiu frekvenciu sociálnych interakcií. (Brozmanová, s. 10) U obyvateľov Sásovej je preukázaná i najnižšia miera navštevovania svojich priateľov a susedov v porovnaní s ostatnými mestskými časťami. 24,55 % respondentov z tejto mestskej časti chodí na návštevu k svojim priateľom alebo susedom menej ako jedenkrát mesačne a nikdy nenavštevuje svojich priateľov a susedov až 8,48% respondentov, pričom priemer mesta je len 5,30%. Podľa typu bývania respondenti bývajúci v domoch menej navštevujú svojich priateľov a susedov ako respondenti bývajúci v bytoch. Mestská časť Sásová však napriek tomu, že ide o lokalitu s prevažujúcim typom bývania v bytoch vykazuje v obidvoch ukazovateľoch nízku mieru sociálnych interakcií a kontaktov. (Brozmanová, s. 12) Na základe uvedených ukazovateľov charakterizujúcich sociálne siete, interakcie a susedské vzťahy možno konštatovať, že v mestskej časti Sásová oproti ostatným mestským častiam je preukázaná najnižšia frekvencia sociálnych interakcií, poznania a dôvery v ľudí v okolí, čo je dôkazom uzatvorenia sa ľudí do sveta svojej úzkej rodiny a do priestoru svojho bytu. Tieto faktory sa následne odrážajú aj v ukazovateľoch týkajúcich sa miery participácie občanov v tejto mestskej časti a významne vplývajú na ochotu zaujímať sa o problémy ich komunity a aktívne sa zapájať do ich riešenia. (Brozmanová, s. 13)

Mieru participácie a sociálne záväzky obyvateľov žijúcich v určitej komunite vyjadruje niekoľko ukazovateľov. Na základe výskumu sociálneho kapitálu Brozmanová porovnáva formy a oblasti účasti na verejnom živote a oblasť dobrovoľníctva a vzájomnej pomoci. Najväčšiu skupinu respondentov zo Sásovej (38,91%) tvorili občania, ktorí za posledných 12 mesiacov neboli aktívni ani v jednej z vybraných foriem účasti. Najčastejšie formou účasti na verejnom živote je vo všetkých mestských častiach i v Sásovej podpísanie petície (20,36% respondentov). Približne 10 % respondentov využilo i kontaktovanie zástupcov mestského úradu a rovnaké percento sa zúčastnilo na verejnom zhromaždení, či stretnutí. (Brozmanová, s. 14) Zaujímavý sa však javí napríklad ukazovateľ dokumentujúci účasť občanov na akciách miestnej komunity a susedských neformálnych skupín. V Sásovej sa do tejto oblasti zapojilo z mestských častí najmenšie percento respondentov, čo súvisí aj s charakterom sociálnych sietí a susedských vzťahov v tejto lokalite. (Brozmanová, s. 15) Za pozitívnu možno považovať skutočnosť, že viac ako tretina respondentov z celého mesta i z mestskej časti Sásová je ochotná zapojiť sa do dobrovoľníckej činnosti a

približne tretina nie je ešte rozhodnutá. Podľa Brozmanovej tieto skupiny občanov môžu predstavovať významný potenciál pre prácu v komunite.

Obraz o sociálnom kapitále v meste i mestskej časti Sásová dokresľuje oblasť kontroly, ktorú v našom výskume charakterizuje vnímaný vplyv respondentov na rozhodovanie a rozhodovacie procesy v okolí. (Brozmanová, s. 24) Viac ako polovica respondentov zo Sásovej (53,13%) si myslí, že nemajú alebo skôr nemajú vplyv na rozhodovanie a rozhodovacie procesy týkajúce sa ich okolia. Takýto negatívny subjektívny postoj môže mať následne vplyv aj na nízku mieru angažovanosti v komunite a ťažšie zapájanie občanov do aktivít smerujúcich k zlepšeniu kvality života seba, svojej lokality i iných ľudí. Ďalším dôležitým bodom v rámci sociálneho kapitálu je dôvera vo vybrané inštitúcie. (Brozmanová, s. 25) Respondenti z mestskej časti Sásová najviac dôverujú z vybraných inštitúcií svojmu zamestnávateľovi. Ten pre nich pravdepodobne predstavuje konkrétnu osobu, ktorú poznajú, prichádzajú s ňou do kontaktu a majú o nej najviac informácií. Naopak, najväčšiu nedôveru prejavili respondenti v celom meste i v Sásovej k politikom a k vláde. (Brozmanová, s. 26) V oblasti sociálnej kontroly výskum nepreukázal medzi jednotlivými mestskými časťami štatisticky významné rozdiely. Viac ako polovica respondentov zo Sásovej (53,13%) má pocit, že na rozhodovanie a rozhodovacie procesy týkajúce sa ich okolia nemajú vplyv.

Prieskum sociálneho kapitálu poukázal na významné rozdiely v situácii na sídlisku Sásová oproti iným mestským častiam Banskej Bystrice najmä v oblasti sociálnych sietí, interakcií a susedských vzťahov. Dá sa predpokladať, že hlavné príčiny uvedeného stavu v Sásovej je okrem iného potrebné hľadať za charakterom bývania a za socio-demografickým zložením obyvateľstva, ktoré by však vyžadovalo vypracovanie hlbšej analýzy. Sídlisko Sásová je charakteristické výrazne prevládajúcou výstavbou bytových domov vyznačujúcich sa väčšou mierou anonymity, ktoré sú predpokladom vytvárania slabších sociálnych vzťahov. Atraktivita tohto prostredia pre bývanie je zároveň z pohľadu dobudovania, starostlivosti o verejné priestranstvá a celkovej vybavenosti a dostupnosti sídliska z iných častí mesta nižšia, a tak je sídlisko vo veľkej miere predurčené na plnenie funkcie prechodného bývania. Kratšie zotrvanie obyvateľov na sídlisku a väčšia miera fluktuácie súvisiaca so sťahovaním sa preč zo sídliska nevytvára priaznivé predpoklady na budovanie pozitívnych sociálnych sietí a interakcií. (Brozmanová, s. 27-29) Informácie a závery vyplývajúce z prieskumu sociálneho kapitálu boli smerodajné v rozhodovaní o umiestnení komunitného centra ako aj pri tvorbe stratégie komunitného rozvoja v meste.

### **3 PROFIL KOMUNITY MESTSKEJ ČASTI SÁSOVÁ**

Z prieskumu sociálneho kapitálu mesta Banská Bystrica realizovaného v októbri 2008 v mestskej časti Sásová vyplynulo, že až 20,7% respondentov prejavilo záujem o klubovú činnosť (napr. klubovne, záujmové krúžky) a 17,8% respondentov uviedlo, že chýbajú priestory na stretávanie sa mladých ľudí (napr. kluby). Mesto Banská Bystrica sa preto rozhodlo reagovať na požiadavky občanov.

Ďalším ktorom v procese implementácie komunitného rozvoja v mestskej časti Sásová bolo vypracovanie profilu komunity, ktorý pomohol identifikovať potreby komunity. Profil komunity pomohol zdefinovať potenciál komunity, vhodnosť, alebo nevhodnosť zriadenia komunitného centra v zmysle udržateľnosti, či neudržateľnosti do budúcnosti. Zároveň bolo možné na základe neho určiť, ktoré aktivity požaduje daná komunita zaradiť do svojho programu a či sú v zmysle orientácie projektu reálne uskutočniteľné. V prvej fáze získavania komunitného profilu boli formou dotazníka zistené odpovede na otázky ohľadom kvality života a prejaveneho záujmu o aktivity. Počas počiatočnej fázy hľadania si komunita nebola vedomá, že o nej anketár uvažujeme v zmysle budovania komunitného centra. Hlavným cieľom pracovníkov pre komunitný rozvoj bolo získať informácie o tom, nakoľko je podchytená komunita, v ktorej chcú pracovať a nakoľko u ľudí z tejto komunity prevláda zmysel pre komunitné cítenie, tzv. „spoluvlastníctvo“. Pre udržateľnosť komunitného centra sú informácie pochádzajúce priamo od adresovaných respondentov kľúčové, nakoľko pomáhajú určiť vyhliadky pre komunitné centrum do budúcnosti. Pracovníci pre komunitný rozvoj tiež zisťovali aká je súčasná úroveň služieb v danej komunite, čo sa komunitného života týka a aký vplyv tieto služby či aktivity na komunitu majú. Profil komunity nie len naznačil, ale priamo lokalizoval potrebu danej komunity, čo je základný a nevyhnutný predpoklad na založenie úspešne fungujúceho komunitného centra.

#### **4 PRÍKLAD POZITÍVNEJ PRAXE: KOMUNITNÉ CENTRUM SÁSOVÁ**

V zmysle uznesenia MsZ číslo 49/2007 z 15.5.2007 mestské zastupiteľstvo schválilo Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta Banská Bystrica na roky 2007 – 2013. PHSR bol spracovaný na základe zákona NR SR č. 503/2001 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja, novelizovaného zákonom NR SR č. 351/2004 Z.z. Na základe vyššie uvedeného uznesenia vznikol Akčný plán Mesta Banská Bystrica na obdobie 2007-2013 a bolo prijaté Opatrenie 2.3.1.2 o Budovaní komunitných centier. V zmysle tohoto opatrenia Mesto Banská Bystrica rozhodlo o zriadení komunitného centra v Banskej Bystrici v mestskej časti Sásová. Mesto Banská Bystrica sa začalo systematicky venovať problematike komunitného rozvoja, pričom konkrétnym výstupným cieľom bolo samotné zriadenie komunitného centra (ďalej len KC) od 1.4.2011 a zamestnanie 2 pracovníkov pre komunitný rozvoj a plný úväzok. (Husárik, Miková, 2011, s. 7) Komunitné centrum Sásová je verejné miesto, ktoré slúži všetkým obyvateľom najväčšieho banskobystrického sídliska Sásová, kde žije 17 649 obyvateľov. Údaj o počte obyvateľov bol poskytnutý Matričným úradom ku dňu 13.4.2011. Poslaním KC je vytvoriť bezpečné, príjemné, čisté a priateľské prostredie, centrum, ktoré podporuje vytváranie lepších podmienok pre život v miestnej komunite. KC poskytuje skupinové vzdelávacie a voľno časové aktivity, vytvára priestor pre ľudí, ktorí sa chcú realizovať pomocou aktivít a prácou v komunite. (Miková, Husárik, 2011, s. 4) Komunitné centrum od samého začiatku spolupracuje s už existujúcimi organizáciami pôsobiacimi v Sásovej a bude sa i naďalej usilovať o udržanie tejto

spolupráce v rámci partnerstva so všetkými organizáciami, ktoré poskytujú príležitosti na zlepšenie kvality života obyvateľov Sásovej. (Husárik, Miková, 2011, s. 5)

Cieľom KC Sásová je poskytovať priestor pre občanov, najmä za účelom dosiahnutia spoločenských zmien a zlepšenia kvality ich života. Vytvára platformu pre spoluprácu medzi obyvateľmi miestnej komunity a samosprávou, kde občania dokážu identifikovať svoje požiadavky, možnosti, práva i povinnosti. KC Sásová podporuje aktívnu participáciu občanov, pričom spolupracuje s rôznymi organizáciami s podobným zameraním, a to s cieľom rozvoja komunít. Ako potvrdzuje Výročná správa, je potrebné, aby podobné komunitné centrá mohli byť postupne implementované do každej mestskej časti v rámci Banskej Bystrice, a to s dôrazom skôr na potenciál, ktorý sa v komunite, či v jednotlivcoch nachádza, než na deficit a problémy komunity. (Husárik, Miková, 2011, s. 7)

## 5 ZÁVER

Práca s komunitou a inklúzia komunity do procesu tvorby verejnej politiky je jedným z najefektívnejších nástrojov verejnej správy na lokálnej úrovni. V priebehu analýzy implementácie komunitného rozvoja do plánu sociálnych služieb v Meste Banská Bystrica sa potvrdilo, že trvalo udržateľná komunita určuje mieru sociálnej inklúzie a je zdrojom sociálneho kapitálu na miestnej úrovni. Aktivity Komunitného centra sú orientované na širokú verejnosť bez ohľadu na sociálne alebo iné pozadie. Jeho súčasťou je rozvoj kultúrnych programov a komunitných aktivít vo verejnom priestore od úplného začiatku. Objavovanie rôznych záujmov v komunite a snaha nájsť spoločné body záujmu v mieste týchto rozdielov smerujú k budovaniu spoločnej identity. Úspešnosť komunitného centra vyjadruje jeho návštevnosť a spokojnosť ľudí na mieste, kde pôsobí.

**Pod'akovanie.** *Ďakujem mojej bývalej kolegyni Janke Mikovej, s pomocou ktorej vzniklo Komunitné centrum Sásová. Ďakujem aj svojmu bývalému kolegovi Martinovi Husárikovi za zdieľanie cenných skúseností a vedomostí o komunitnom rozvoji, aj za cenné kontakty v tejto oblasti. Tiež ďakujem svojej rodine, blízkym a priateľom, ktorí mi pripomínajú realitu a nedovolia nekontrolovateľnému idealizmu a práci, aby ma úplne zahltili. Ďakujem Dorotke Martincovej, mojej nástupkyňi za odvahu, s ktorou prevzala moje miesto v Komunitnom centre a zároveň Radovi Slobodovi za jeho aktivistický prístup vo veciach komunity. Tiež ďakujem Komunitnému centru Sagene a Susan Guerra za inšpiráciu a motiváciu v uskutočnení nemožného v dňoch zápasu s občianskou pasivitou a Chuckovi Hirtovi, Elizabeth Balint a Kajovi Zbořilovi za prínos komunitného organizovania v práci s komunitou. Ďakujem všetkým, ktorí veria v to, čo robia a sú ochotní riskovať, prekonať svoju pohodlnosť a aktívne pristupovať k otázkam občianstva a komunitného života a tak pomáhajú meniť život v regiónoch Slovenska na hodnotný a udržateľný.*



## POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BROZMANOVÁ GREGOROVÁ, A. Prieskum sociálneho kapitálu v meste Banská Bystrica – mestská časť Sásová. Banská Bystrica: Pedagogická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2011. Dostupné na: [http://cko.sk/storage/Socialny\\_kapital.pdf](http://cko.sk/storage/Socialny_kapital.pdf).
- [2] DEKKER, P., USLANER, E. M. 'Introduction.' Pp. 1 – 8 in *Social Capital and Participation in Everyday Life*, edited by Eric M. Uslaner. London: Routledge, 2001.
- [3] GUERRA, S. *Keeping the Community Whole Unit for sustainability Sagene municiple district*. District Sagene Municipality of Oslo, Norway Oslo, Norway, September 2012. Dostupné na: [www.bsa.oslo.kommune.no/miljo\\_og\\_barekraft/](http://www.bsa.oslo.kommune.no/miljo_og_barekraft/).
- [4] McMILLAN, D. W., CHAVIS D. M. Sense of community: A definition and theory. In *American journal of community psychology*, 1986.
- [5] CLARIDGE, T. *Definitions of social capital*, január 2007. Dostupné na: [www.socialcapitalresearch.com](http://www.socialcapitalresearch.com).
- [6] HUSÁRIK, M., MIKOVÁ J. *Správa o činnosti komunitného centra Sásová za obdobie apríl 2011 až december 2011*. Mesto Banská Bystrica, január 2011.
- [7] SANDER, T. H. "Social capital and new urbanism: leading a civic horse to water." *National Civic Review* 91: 213-221, 2002.
- [8] USLANER, E. M. "Volunteering and social capital: how trust and religion shape civic participation in the United States." Pp. 104 – 117 in *Social Capital and Participation in Everyday Life*, edited by Eric M. Uslaner. London: Routledge, 2001.

Mgr. Veronika STŘELCOVÁ  
Univerzita Komenského v Bratislave, Ústav verejnej politiky  
strelcova@gmail.com

# ZÁMER (NE)DODRŽIAVAŤ DAŇOVÉ PREDPISY

Iveta JELEŇOVÁ

## Abstract

*From an economic and legal point of view the issue of tax avoidance and tax evasion, due to their impact on the public budget, were studied for a long period. Studies in the field of behavioral economics present mainly economic models, social psychological studies addressing motivation to tax compliance are rare. The paper presents a continuum of intention to pay taxes according to the law, based on the interaction between taxpayers' trust in authorities and authorities' power to monitor taxpayers. Attention is focused on the motives for tax compliance and non-compliance. The aim of this paper is to give an overview of the tax compliance and non-compliance in terms of intentions underlying behavior of paying taxes.*

**Keywords:** *taxation, motives, tax compliance*

## 1 ÚVOD

Problematike dodržiavania daňových predpisov, či naopak, vyhýbaniu sa daňovým povinnostiam a daňovým únikom sa venujú prevažne ekonómovia a právnici. Práce z oblasti behaviorálnej ekonómie, teda „subdisciplíny ekonómie“ skúmajúcej „fungovanie štandardného ekonomického modelu správania a rozhodovania empiricky a experimentálne“ (Bačová, 2008, s. 9), prezentujú prevažne ekonomické modely, ktoré nedokážu dostatočne vysvetliť rozdiel medzi postojmi k dodržiavaniu daňových povinností a reálnym správaním daňovníkov. Aj keď práce v oblasti ekonomickej, sociálnej či kognitívnej psychológie o daniach sú zriedkavé, práve psychológia môže pomôcť nájsť odpovede na otázky týkajúce sa motivácie k dodržiavaniu daňových predpisov. K zaujímavým otázkam patria: Prečo ľudia (ne)platia dane? Čo ich k tomu motivuje? Kedy sa ľudia vyhýbajú plneniu daňových povinností? Aké stratégie volia? Ako ovplyvňuje ochotu ľudí platiť dane to, čo robia iní (v ich okolí)? Ako svoje konanie zdôvodňujú (sami pred sebou alebo pred inými)?

V tomto príspevku priblížime rôzne motívy, ktoré vedú jedincov k dodržiavaniu alebo nedodržiavaniu daňových predpisov.

## 2 DODRŽIAVANIE DAŇOVÝCH PREDPISOV

Otázka prečo ľudia prestávajú platiť dane vedie vlády k tvorbe rôznych stratégií, ktorých výsledkom má byť zvýšenie ochoty ľudí platiť dane, či už pomocou úpravy platnej legislatívy, zvýšením kontroly daňovníkov, snahou zvýšiť dôveru v daňové authority, zmenou prístupu k daňovníkom ako klientom alebo aj vysvetlením ako budú

získané prostriedky využité pre spoločné blaho. Presvedčiť všetkých daňovníkov, aby platili dane v súlade s platnou daňovou legislatívou však nie je ľahké.

Hill (2010) uvádza, že väčšina prác týkajúcich sa psychológie dane sa venuje problematike dodržiavania daňových predpisov. Zaujímavou pre psychológov je aj otázka štúdia rôznych sociálnych faktorov, ktoré majú vplyv na dodržiavanie daňových predpisov daňovníkmi.

### **2.1 Daňové úniky, vyhýbanie sa daňovým povinnostiam, dodržiavanie daňových predpisov**

Ako uvádzajú James a Alley (2002), dodržiavanie daňových predpisov môže byť vymedzené ako kontinuum definícií, ktoré siahajú od úzkeho právneho ponímania, cez širšie ekonomické definície po ešte obsiahlejšie verzie týkajúce sa rozhodnutia daňovníka podriaďiť sa daňovej politike reflektujúcej širšie dobro spoločnosti.

Dodržiavanie daňových predpisov predstavuje ochotu daňovníkov platiť dane (Kirchler, Wahl, 2010). Anglický termín „*tax compliance*“ sa prekladá do slovenčiny ako dodržiavanie daňových predpisov, v tomto preklade však akoby chýbal jeden z významov anglického výrazu *compliance*, ktorý je možné preložiť aj ako súhlas, vyhoviecie či podrobenie sa.

Kirchler a Wahl (2010) berú do úvahy skutočnosť, že to isté správanie môže vzniknúť z rôznych zámerov. Aj keď sa dodržiavanie daňových predpisov prejaví v správaní daňovníkov ako poctivé platenie daní, zámery, ktoré sú podkladom tohto správania, môžu byť dobrovoľné alebo vynútené daňovou autoritou. Podobne aj James a Alley (2002) sa domnievajú, že pri definovaní dodržiavania daňových predpisov je žiaduce odpovedať na otázku, či termín dodržiavanie / súhlas (*compliance*) odkazuje na dobrovoľné alebo povinné správanie. Nezdá sa im vhodné používať výraz „dodržiavanie / súhlas“ v situácii, ak daňovníci „súhlasia“, pretože ináč by ich čakali veľmi prísne sankcie. Navrhujú definovať dodržiavanie daňových predpisov ako „ochotu jednotlivcov a ďalších subjektov podliehajúcich dani konať v súlade s duchom ako aj písmom daňového zákona a správy bez použitia donucovacích aktivít“ (James, Alley, s. 32).

Na druhej strane, nedodržiavanie daňových predpisov podľa Kirchlera a Wahlovej (2010) odkazuje na správanie, ktorého výsledkom je zaplatenie nižšej dane, ako bolo daňovníkovi zaplatiť uložené. Zámerom, ktorý podľa nich leží za týmto správaním, môže byť minimalizácia daňových platieb, či už v podobe hľadania legálneho spôsobu ako znížiť platbu, ale aj porušením daňového práva.

Nedodržiavanie daňových predpisov môže mať niekoľko foriem. Termín daňové úniky odkazuje na redukcii daňových záväzkov spôsobom, ktorý je ilegálny (James, Alley, 2002). Vyhýbanie sa daňovým povinnostiam predstavuje redukcii dane legálnymi spôsobmi. Nedodržiavanie daňových predpisov môže byť v niektorých prípadoch aj nezámerné, keď si daňovník neplní svoje povinnosti v plnom rozsahu, napríklad ak sa mu nepodarí vyplniť daňové priznanie správne.

Definície daňových únikov, vyhýbania sa daňovým povinnostiam a dodržiavania daňových predpisov naznačujú, že sa spájajú s inými motívmi.

### 2.2 Motivácia k dodržiavaniu daňových predpisov

Ako uvádzajú Kirchler, Hoelzl a Wahl (2008), záujmom štátu je, aby jeho občania si plnili povinnosť platiť dane a správali sa v súlade s daňovými predpismi bez ohľadu na to, aké sú motívy daňovníkov k ich dodržiavaniu. Z iného uhla pohľadu, sú to práve motívy, ktoré iniciujú, určujú smer a udržujú správanie jedinca. Motiváciu môžeme definovať ako vnútorný stav, ktorý dáva jedincovi energiu k aktivite smerujúcej k dosiahnutiu nejakého cieľa (Kassin, 2007). Zdroj aktivácie dávajúci smer činnosti je označovaný ako pohnútko, motív alebo motivácia správania.

Motívom môžu byť podľa niektorých teórií (fyziologické) potreby jedinca, ktoré v organizme navodzujú nepríjemný stav napätia a pudia ho k zníženiu tenzie a návratu do rovnovážneho stavu. Táto teória však nedokáže vysvetliť dodržiavanie daňových predpisov, keďže toto správanie nemá žiadny biologický podklad. Navyše, platenie daní môže u niektorých daňovníkov napätie v organizme zvýšiť. Užitočnejšou pri vysvetľovaní motivácie k dodržiavaniu daňových predpisov sa javí incentívna teória vychádzajúca z predpokladu, že ľudia sú motivovaní k činnosti vonkajšími podnetmi, ináč nazývanými incentívy. Podľa Kassina (2007, s. 409) je incentívou „akýkoľvek stimulujúci objekt, ktorý si jedinec na základe skúsenosti spojí s pozitívnymi alebo negatívnymi následkami“. Incentívami vo všeobecnosti môžu byť napríklad peniaze, získanie výhody, ale aj úcta či rešpekt. Keďže ľudia dokážu plánovať svoju činnosť a premýšľať nad jej dôsledkami, základom motivácie k určitému správaniu je z pohľadu tejto teórie očakávanie, že ich vlastné úsilie môže viesť k získaniu incentívy, ktorá má pre jedinca nejakú pozitívnu hodnotu. Pôvodne neutrálny podnet sa stáva incentívou na základe pozitívnej alebo negatívnej vnútornej skúsenosti, a tak pri štúdiu motivácie je dôležité aj hľadisko, podľa ktorého sú motívy študované ako vnútorné mentálne pohnútky (Plháková, 2007).

Motivácia ľudského správania je komplikovanou problematikou, pretože niektoré motívy sú nevedomé alebo si ich ľudia uvedomujú iba čiastočne. Rôzne teórie nie vždy dokážu vysvetliť motiváciu komplexnejšej činnosti, keďže rôzne pohnútky k aktivite môžu občas pôsobiť protichodne. Obdobne dodržiavanie daňových predpisov je možné vysvetliť niekoľkými rôznymi príčinami, je viacnásobne determinované. Sila vnútorných a vonkajších motívov následne určuje mieru dodržiavania daňových predpisov, ktorá sa môže pohybovať v pomyslenom rozpätí od daňových únikov po dobrovoľné dodržiavanie daňových predpisov.

Braithwaite (2003), vychádzajúc zo sociálnej vzdialenosti medzi daňovníkmi a daňovými autoritami, identifikovala päť motívov, ktoré sú v pozadí dodržiavania alebo nedodržiavania daňových predpisov a označuje ich ako motivačné pozície (z angl. *motivational postures*). Motivačnými pozíciami nazýva vzájomne poprepájaný súbor presvedčení a postojov, ktoré sú vedomé a jedinec ich zdieľa s inými, sú časťou sociálneho života v komunite. Dve motivačné pozície, záväzok a kapitulácia, sú

dôsledkom nízkej sociálnej vzdialenosti a v podstate pozitívneho postoja daňovníkov k autoritám. Závazok odráža presvedčenie, že daňový systém je žiaducim, platenie daní je správne a platiť dane považujú jedinci s touto pozíciou za morálny záväzok jednotlivca, ktorý je v záujme spoločnosti. Kapitulácia predstavuje akceptovanie legitímnej moci autorít, ako aj presvedčenie, že daňový úrad je spolupracujúci a ak aj nie, z dlhodobého hľadiska je výhodné spolupracovať s ním, podrobiť sa jeho autorite. Ďalšie tri motivačné pozície predstavujú pozíciu vzdoru. Odpor sa spája s pochybnosťami o zámeroch daňových autorít, odráža presvedčenie, že nie sú láskavé a spolupracujúce. Odpor daňových poplatníkov súvisí aj s presvedčením, že daňové authority nie je možné plne uspokojiť, viac ich zaujíma snaha prichytiť vás pri niečom nesprávnom a tak by bolo dobré, ak by sa viac ľudí v spoločnosti postavilo daňovému úradu. Nezapájanie predstavuje pozíciu, pri ktorej si daňovníci držia veľký odstup od autorít a nezaujíma ich, že by mali robiť to, čo je správne. Nezaujíma ich čo od nich daňové authority očakávajú a sú presvedčení, že toho nie je veľa, čo by daňový úrad mohol urobiť, aby ich prinútil platiť dane, ak oni sami nechcú. Piatou motivačnou pozíciou je hranie hier. Táto pozícia nebola tak podrobne skúmaná ako predchádzajúce. Súvisí s postojom, že právo je možné tvarovať tak, aby vyhovovalo potrebám jedinca než že predstavuje niečo, čo by malo byť rešpektované ako pevne stanovené limity akceptovateľného konania. Daňovníci s touto motivačnou pozíciou hľadajú možnosti, „medzery v zákone“, ktoré im umožnia zvýšiť svoj profit.

Aj keď sa na prvý pohľad môže zdať, že jednotlivé motivačné pozície sú inkonzistentnými, podľa Braithwaite (2003) môžu byť tieto pozície držané simultánne či meniť sa v čase. Kontext, v ktorom sa jedinec nachádza, môže viesť k zmenám motivačných postojov, a tak sa mení miera kooperácie daňovníka s autoritami.

Iný prístup k dodržiavaniu daňových predpisov vo svojej práci popísali Kirchler, Hoelzl a Wahl (2008).

### **2.3 „Slippery slope“ prístup k pochopeniu dodržiavania daňových predpisov**

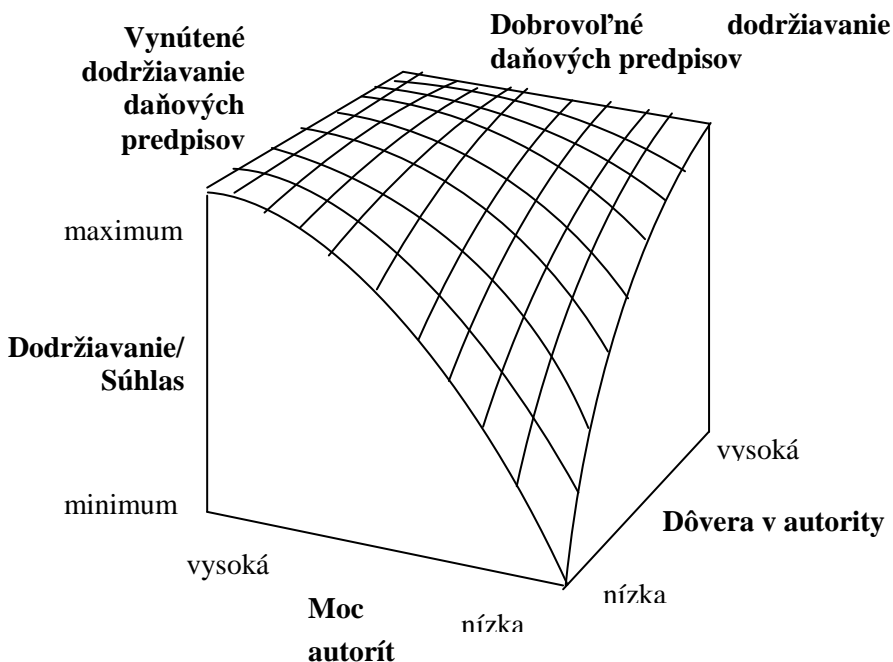
Kirchler, Hoelzl a Wahl (2008) pri tvorbe modelu dodržiavania daňových predpisov vychádzali z dvoch dimenzií: moc daňových autorít a dôvera v daňové authority. Na mieru dodržiavania daňových predpisov majú vplyv nielen tieto dimenzie samotné, ale aj vzťah medzi nimi. Moc autorít pre Kirchlera, Hoelzla a Wahlovú predstavuje subjektívnu pravdepodobnosť priradenú daňovníkom situácii, že daňoví úradníci odhalia nelegálne daňové úniky (napríklad berúc do úvahy frekvenciu daňových auditov) a daňovník bude za daňové úniky prísne potrestaný. Moc autorít súvisí s viacerými faktormi, napríklad s daňovou legislatívou, rozdeľovaním rozpočtu vládou a do istej miery aj vedomosťami a postojmi daňovníkov. Dôveru v authority definujú ako názor jednotlivcov i skupín, že práca daňových autorít je prínosom pre všetkých, ergo prispievajú k všeobecnému blahu.

Dodržiavanie daňových predpisov daňovníkmi súvisí so stupňom moci a dôvery. Kirchler, Hoelzl a Wahl (2008) navrhli tzv. „slippery slope“ model, ktorý je možné

graficky znázorniť v trojdimenzionálnom priestore s tromi dimenziami: moc autorít, dôvera v autority a dodržiavanie daňových predpisov (Obr. 1). Pravý predný roh obrázka znázorňuje situáciu, kedy je moc autorít slabá a nízkou je i dôvera v autority. V takejto situácii je pravdepodobné, že daňovníci budú hľadať možnosti ako sa vyhnúť plateniu daní, a tak dodržiavanie daňových predpisov bude minimálne. Smerom naľavo narastá moc autorít, pričom v podmienkach nízkej dôvery je možné dodržiavanie daňových predpisov zvýšiť s mocou autorít vyplývajúcou z častejších auditov a prísnych sankcií. Daňovníci majú stále menej incentív (motívov) pre daňové úniky, pretože následky nedodržiavania daňových predpisov prevyšujú následky ich dodržiavania. Nárast moci autorít s vyššou pravdepodobnosťou vedie k vynútenému dodržiavaniu daňových predpisov. Zakrivenie znázornené v grafe podľa Kirchlera, Hoelzla a Wahlovej vyplýva z klesajúcich výnosov, teda nárast dodržiavania daňových predpisov je možné docieľiť iba pri výraznom investovaní do moci autorít. Nárast v druhej dimenzii, dôvere v autority, znázornenej pravou dolnou hranou, pri nízkej miere moci autorít vedie k dodržiavaniu daňových predpisov, ktoré má charakter dobrovoľnosti. Podobne ako pri dimenzii moci, aj pre dimenziu dôvera v autority platí „zákon“ klesajúcich výnosov: s nárastom dôvery v autority pri zachovaní stupňa moci autorít je rast dôvery v autority stále pomalší. Vysoká miera moci autorít i vysoká miera dôvery v autority vedú k dodržiavaniu daňových predpisov, ktoré však má rôzny charakter – vynútené a dobrovoľné dodržiavanie daňových predpisov sa kvalitatívne odlišujú.

Kirchler, Hoelzl a Wahl (2008) poukazujú aj a význam zmien v jednotlivých dimenziách. Zmeny v dimenzii dôvera v autority sú dôležité v situácii, ak je moc autorít nízka. V prípade vysokej moci autorít sú zmeny v dôvere nevýznamnými, keďže autority si dokážu dodržiavanie daňových predpisov vynútiť. Zmeny v moci autorít sú dôležitými v situácii, keď je dôvera v autority nízka. Ak je dôvera v autority vysoká, potom zmeny v moci autorít sú irelevantné, keďže daňovníci sú bez ohľadu na to ochotní dane platiť.

Dynamický aspekt zmien v moci autorít a dôvere v autority zachytávajú Kirchler, Hoelzl a Wahlová (2008) v modeli znázornením akejsi „šikmej plochy“ naznačujúcej, že vysoká miera súhlasu je stabilnou iba pri maximálnej dôvere v autority a pri maximálnej moci autorít, ktoré v realite nie sú dosiahnuteľné. V iných oblastiach, teda pri nižších stupňoch dôvery a moci autorít znázornenie klesajúcej plochy odkazuje na istú redukciu súhlasu (prejavujúceho sa v správaní ako dodržiavanie daňových predpisov). Kirchler, Hoelzl a Wahl pri vysvetľovaní uvádzajú príklad, že ak dôvera v autority klesne, každá aktivita daňových autorít bude vnímaná ako menej legitímna než bola predtým. Nárast nedôvery akoby legitimizoval hľadanie príležitosti redukovať platby. Ak autority zareagujú auditom, môže to posilniť presvedčenie daňovníka o nespravodlivosti, či nerovnakom prístupe a opäť redukovať jeho dôveru a ochotu spolupracovať. Pripúšťajú, že je možný aj opačný smer, no zdá sa, že stratiť dôveru je omnoho ľahšie ako ju získať. Napriek tomu, nie je to nemožné: ak čestní daňovníci vidia, že nečestní sú potrestaní, môže to ich dôveru zvýšiť.



**Obrázok 1** „Slippery slope“ model: vynútené a dobrovoľné dodržiavanie daňových predpisov v závislosti od moci autorít a dôvery v autority (Kirchler, Hoelzl, Wahl, 2008, s. 212)

Kirchler, Hoelzl a Wahl (2008) konštatujú, že dimenzie v prezentovanom modeli súvisia s antagonistickými podmienkami (situáciu, ak daňovníci a daňové autority konajú jeden proti druhému možno charakterizovať ako postoj „policajti a zloději“), ako aj synergickými podmienkami (možné popísať ako postoj servis – klient).

### 3 ZÁVER

Záujmom štátu je, aby daňovníci dodržiavali daňové predpisy. Motívy takéhoto konania môžu byť u daňovníkov odlišné a zároveň sa u jedinca môžu meniť v čase. Daňové autority disponujú rôznymi mechanizmami ako ľudí donútiť dane platiť. Motív strachu z častých daňových auditov či prísnych sankcií je však spojený s pomerne vysokými nákladmi daňových autorít na demonštrovanie ich moci. Z dlhodobého hľadiska sa efektívnejším javí dobrovoľné dodržiavanie daňových predpisov daňovníkmi vyplývajúce z dôvery v autority. Dôveru je možné získať si spoluprácou a láskavým prístupom (poradenstvom, edukáciou daňovníkov a pod.) i účelným vynakladaním získaných financií vládou. Dôležitým sociálnym faktorom dodržiavania daňových predpisov je informovanosť daňovníkov o tom, na aké účely budú ich dane využité. Platenie daní možno prirovnáť ku kúpe tovaru alebo nejakej služby. Ak vieme,

za čo platíme, uvedomujeme si čo „za svoje peniaze“ dostávame, môže to zvýšiť našu ochotu kooperovať spontánne.

### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BAČOVÁ, V. Behaviorálna ekonómia a ekonomická psychológia. Rôzne pohľady – rovnaký cieľ? In D. Fedáková, M. Kentoš (Eds.). *Psychológia práce a organizácie 2008*. Košice: Spoločenskovedný ústav SAV, 2008, s. 7-12.
- [2] BRAITHWAITE, V. Dancing with tax authorities: Motivational postures and non-compliant actions. In V. Braithwaite (Ed.) *Taxing democracy. Understanding tax avoidance and tax evasion*. Aldershot: Ashgate, 2003, pp. 15-39.
- [3] HILL, C. A. What cognitive psychologists should find interesting about tax. In *Psychonomic Bulletin & Review*, 2010, 17 (2), 180-185.
- [4] JAMES, S. – ALLEY, C. Tax compliance, self-assessment and tax administration. *Journal of Finance and Management in Public Services*, 2002, 2, 2, 27-42.
- [5] KASSIN, S. *Psychologie*. Brno: Computer Press, a. s., 2007.
- [6] KIRCHLER, E. – HOELZL, E. – WAHL, I. Enforced versus voluntary tax compliance: The “slippery slope” framework. In *Journal of Economic Psychology*, 2008, 29, 210-225.
- [7] KIRCHLER, E. – W
- [8] AHL, I. Tax compliance inventory TAX-I: Designing an inventory for surveys of tax compliance. In *Journal of Economic Psychology*, 2010, 31, 331-346.
- [9] PLHÁKOVÁ, A. *Učebnice obecné psychologie*. Praha: Academia, 2007.

Mgr. Iveta JELEŇOVÁ, PhD.

Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

iveta.jelenova@upjs.sk



# PRACOVNÁ SPOKOJNOSŤ A VÝKON ZAMESTNANCOV VEREJNEJ SPRÁVY

Vladimír MOLČAN

## Abstract

*Job represents significant part of each persons life. Thanks to it people satisfy their needs. The job satisfaction, which means satisfaction that is experienced at work where we spend a significant part of our life, is a frequently discussed topic nowadays. To achieve higher work efficiency, the employers constantly make higher demands on the employees. The aim of the article is to emphasize theoretical solutions of job satisfaction of the public administration employees. The impact of job satisfaction on efficiency and performance of the employees is a part of the theoretical section. The realized research of job satisfaction and the performance of public administration employees is the basis of the application part. The contribution of the article is to point out the importance of the job satisfaction and performance of public administration employees. It is important to understand this problem for better and more efficient operation of the public administration in Slovakia.*

**Keywords:** *job satisfaction, efficiency, performance of public administration employees*

## 1 ÚVOD

Práca tvorí nevyhnutnú súčasť života každého jednotlivca. Okrem iného – je zdrojom príjmu, ktorým si človek zabezpečuje základné potreby. To je jeden z dôvodov, prečo práci ľudia prikladajú veľký význam a trávajú v nej nemálo času. Práve pre čas obetovaný práci je dôležité cítiť sa v nej čo možno najlepšie, pociťovať pracovnú spokojnosť a byť čo najefektívnejší. Prispieva to k stabilite v pracovnom, ale aj rodinnom živote. Problematike pracovnej spokojnosti sa venuje viacero autorov. V našich podmienkach je to predovšetkým Kollárik (2004).

V poslednom čase verejná správa nadobúda stále väčší význam a do popredia sa dostáva aj výkonnosť zamestnancov verejných organizácií podobne, ako je to v súkromnom sektore. Snahou je transformácia verejných organizácií v zmysle zlepšenia ich služieb a zvýšenia výkonu ich zamestnancov. Deje sa tak predovšetkým zlepšením postavenia organizácií verejnej správy v povedomí obyvateľov a dosiahnutím väčšej zodpovednosti jej zamestnancov k ich vykonávanej činnosti, aby ju uskutočňovali ako dôležité poslanie.

## 2 PRACOVNÁ SPOKOJNOSŤ

Problematika pracovnej spokojnosti je skúmaná takmer od začiatku minulého storočia a na význame nestráca ani v súčasnosti. Pracovná spokojnosť je jedným z faktorov výkonu, preto je jej skúmanie dôležité aj pre prax organizácií. Bez zamestnancov nie je možná existencia žiadnej väčšej organizácie, preto je potrebné viesť diskusie aj o ich spokojnosti, aby sa v pracovnom živote cítili čo najlepšie.

### 2.1 Charakteristické črty pracovnej spokojnosti

Počiatky pracovnej spokojnosti ako takej siahajú do obdobia 30-tych rokov 20. storočia. Kollárik uvádza, že „pracovnú spokojnosť treba chápať ako sumárnu hodnotu, kde sa odráža množstvo faktorov súvisiacich s pracovnou činnosťou a s pracovnými aj mimopracovnými podmienkami“ (1986, s. 14). Pracovnú spokojnosť je možné definovať aj ako „subjektívne prežívaný vzťah človeka k práci a k podmienkam, za ktorých je vykonávaná“ (Bedrnová, Nový, 2007, s. 395).

Pracovná spokojnosť sa v odbornej literatúre zvyčajne člení na spokojnosť v práci a spokojnosť s prácou.

- Spokojnosť v práci je širším pojmom, obsahuje napr. pracovné podmienky, osobnostné hľadisko zamestnanca, jeho individuálne hodnoty.
- Spokojnosť s prácou predstavuje spokojnosť s činnosťou súvisiacou s obsadzovaným pracovným miestom. Prvkami sú napr. charakter samotnej práce, zmennosť, pracovný čas, pracovný režim a ďalšie, ktoré vytvárajú celkovú charakteristiku práce. Tu sa na základe týchto prvkov následne prejavuje spokojnosť, či nespokojnosť s vykonávanou pracovnou činnosťou. (Kollárik, Sollárová, 2004)

Pracovnú spokojnosť charakterizujú znaky, ktoré vymedzuje napr. Kollárik a Solárová (2004), Kubáni (2011) a ďalší.

- Celková a čiastková pracovnú spokojnosť, ktoré sú navzájom prepojené. Prepojenosť je v tom, že čiastková pracovná spokojnosť sa zobrazuje aj v celkovej pracovnej spokojnosti, prípadne aj opačne, a možno tu vidieť taktiež aj vzájomné vplyvy, vymedzovanie celkovej a čiastkovej pracovnej spokojnosti. „Ukazuje sa totiž, že ľudia s vysokou mierou nespokojnosti majú výraznejšie tendencie byť nespokojnejší aj s jednotlivými stránkami práce, sú oveľa „kritickejší“ v zmysle prejavov nespokojnosti“ (Kollárik, Solárová, 2004, s.198). Celková spokojnosť predstavuje akúsi univerzálnu mieru vzťahu k práci, zatiaľ čo čiastková spokojnosť pojednáva samostatne o faktoroch, ktoré majú vplyv na prácu samotnú.
- Trvácnosť a intenzita. Pracovná spokojnosť vystupuje ako výrazne sa meniaci jav, na ktorý vplyvajú najrôznejšie okolnosti života jednotlivca. Trvácnosť nám ukazuje ustálenosť, prípadne nestálosť pracovnej spokojnosti. Dôležité je, že vplyvom rôznych faktorov sa pracovná spokojnosť môže obmieňať. „Intenzitou rozumieme mieru prežitku, ktorý sa môže vyskytovať od

maximálnej spokojnosti až ku krajnej nespokojnosti“ (Štikar a kol., 2003, s. 113).

- Psychologický obsah pracovnej spokojnosti, ktorý sa môže vzťahovať na individuálne určeného človeka, prípadne aj na skupinu ľudí, resp. organizáciu ako celok. Práca predstavuje pre človeka istý úžitok, zabezpečuje si ňou základné potreby. Tento fakt je následne dôležitý pre psychický stav jednotlivca.
- Aktuálny momentálny stav, ktorý sa môže meniť v nejakom časovom intervale, v istom vývoji jednotlivca, vzhľadom na jeho smerovanie, zmenu hodnotových orientácií a pod.
- Pracovná spokojnosť ako reakcia na istú situáciu v pracovnom procese. Touto situáciou sa rozumejú napríklad zmeny v podmienkach práce.
- Pracovná spokojnosť ako nezávisle premenná, ktorá vplyva na pracovné správanie. Kľúčovým je tu predpoklad, že keď zamestnanec pociťuje pracovnú spokojnosť, tak dosahuje vyšší výkon počas pracovnej činnosti a v prípade, že je nespokojný, tak jeho výkon klesá.
- Pracovná spokojnosť ako závisle premenná.

## 2.2 Pracovná spokojnosť a faktory, ktoré ju ovplyvňujú

Pracovnú spokojnosť determinuje viacero faktorov, ktoré sa členia na vnútorné a vonkajšie. Vonkajšie faktory nie sú závislé od človeka. Ide napr. o platové podmienky, druh a spôsob práce, osobu nadriadeného, vzťahy v rámci pracovnej skupiny, kariérový postup, podmienky v pracovnom procese.

Vnútorné (interné) faktory sú charakteristické pre daného jednotlivca. Ide o faktory ako napríklad vek zamestnanca, jeho rodinný stav, pohlavie, vzdelanie.

Podľa Armstronga (2002) na pracovnú spokojnosť zamestnancov pôsobí vo významnej miere manažment ľudských zdrojov zabezpečovaný jednak personálnym manažérom a tiež líniovými manažérmi, na ktorých je personálna práca decentralizovaná. Predovšetkým ide o rozhodovanie v organizácii a participácia na ňom, informovanie o dôležitých udalostiach, možnosť napredovania a vzdelávania, bezpečnosť a ochrana zdravia pri práci a pod.

## 3 VÝKON VO VEREJNEJ SPRÁVE

Problematikou výkonu a výkonnosti zamestnancov sa prax a teória venuje asi od 20 – 30 rokov minulého storočia. Výskumy sa prv zameriavali na zamestnancov a neskôr boli objektom výskumu manažéri.

### 3.1 Pracovný výkon a výkonnosť zamestnancov

Kane (1996) definuje výkon ako „niečo, čo osoba necháva za sebou a čo existuje nezávisle na účele“ (In Armstrong, 2002, s. 428). Podľa Brumbacha (1998, In Armstrong, 2002) ide o správanie a výsledky. Správanie vychádza od vykonávateľov danej úlohy a transformuje výkon z abstrakcie na akciu. Správanie je nástrojom na dosiahnutie výsledkov, ale je aj výsledkom samotným, teda je produktom fyzického aj psychického úsilia využitého k uskutočneniu činnosti.

Výkon je definovaný ako výsledok činnosti v pracovnom procese dosiahnutý v istom čase a za určitých podmienok. Pre rôznych ľudí sú typické rôzne výkony v práci, avšak aj výkon toho istého človeka sa môže vplyvom času výrazne meniť. Pri meraní výkonu zamestnanca je dôležité zaoberať sa množstvom energie použitej v rámci istého času. Samozrejme každý výkon zamestnanca nie je možné vyjadriť použitou energiou, napr. vo verejnej správe je to náročné, preto je lepšie zaoberať sa výkonnosťou zamestnancov. (Provazník a kol., 1997)

Pracovný výkon je prepojením úsilia, ktoré súvisí s motiváciou (je vyjadrené množstvom vynaloženej energie zamestnanca pri pracovnej činnosti), schopností, čo sú individuálne determinanty zamestnanca a vnímania povinností. (Koubek, 2009) Ak napr. zamestnanec disponuje príslušnými vedomosťami a aj správne pochopí svoju úlohu, ale nemá snahu uskutočňovať pracovnú činnosť, tak jeho výkon bude príliš slabý, aj keď je tu možnosť nahradzovania nedostatkov jedného kritéria inými, avšak len v rámci istých hraníc.

Výkonnosť je schopnosť podať výkon. Vyjadruje teda úroveň kompetentností daného zamestnanca.

Výkonnosť zamestnancov je podmienená viacerými faktormi. Podľa Provazníka a kol. (1997) ide o:

- technické, ekonomické a organizačné podmienky výkonnosti zamestnancov. Tu patrí úroveň technického vybavenia pracoviska, úprava a usporiadanie pracoviska, technologické postupy, bezpečnosť pri práci, pridelovanie práce a jej organizácia, odmeňovanie zamestnancov, pracovná doba, zaisťovanie technických a organizačných zmien. Tieto faktory môžu viac či menej spolupôsobiť so spoločenskými, či osobnostnými faktormi.
- Spoločenské podmienky výkonnosti zamestnancov – sú to úroveň vedenia a spôsob práce s ľuďmi, pozícia zamestnanca v organizácii, prípadne v spoločnosti, kvalita sociálnych vzťahov v rámci pracoviska, podmienky osobného a rodinného života, celkové celospoločenské podmienky života.
- Osobnostné faktory výkonnosti zamestnancov – ide tu o individuálne predpoklady zamestnanca pre daný druh práce. Sú to predovšetkým fyzické, či psychické požiadavky pracovníka, kvalifikácia zamestnanca, motivácia k práci, záujmové zameranie, zdravotný stav.
- Situačné determinanty výkonnosti zamestnanca zahŕňajú napr. rôzne celospoločensky významné udalosti, následky politickej a hospodárskej

situácie, vplyvy v organizácii, rekvalifikácia a jej nevyhnutnosť, osobné, či rodinné udalosti mimoriadneho charakteru.

### 3.2 Meranie výkonnosti zamestnancov

Organizácia od zamestnanca očakáva výkon. Úroveň a kvalitu výkonu organizácia zisťuje – meria. Meranie predstavuje „činnosť, pri ktorej dochádza k priradeniu hodnoty určitej charakteristiky skúmaného objektu. Výsledkom tejto činnosti je hodnota vzťahujúca sa k tejto charakteristike“ (Wagner, 2009, s. 35). Niektoré pracovné činnosti je pomerne jednoduché merať, iné zas zložité. Výkon výrobných robotníkov sa meria zvyčajne normami. Pri meraní výkonu duševných prác sa viac využívajú kvalitatívne meradlá ako kvantitatívne. V organizáciách verejnej správy sa teda na meranie výkonu zamestnancov využívajú viac kvalitatívne meradlá. Štikar (2003) uvádza niekoľko skutočností, ktoré znemožňujú merať výkon kvantitatívnymi ukazovateľmi:

- merateľné výsledky zamestnancov sú súčasťou deľby práce a stupňa spolupráce a ich podiel na nich je ťažké eliminovať,
- na výsledky pracovnej činnosti pôsobí veľa vplyvov, ktoré nemožno meniť samotnými zamestnancami, preto prípadné neúspechy nemožno pripísať len individuálne určenému zamestnancovi,
- pracovné činnosti sú stále zložitejšie, preto je ťažké previesť výber hodnotiacich kritérií na meranie výsledkov činnosti v práci a určiť ich význam pre priznanie úspechu, či neúspechu zamestnanca.

Pri hodnotení zamestnancov v organizáciách verejnej správy sa kladie dôraz na posudzovanie kompetentností.

## 4 PRIESKUM PRACOVNEJ SPOKOJNOSTI A MOŽNÉHO ZVÝŠENIA VÝKONU ZAMESTNANCOV VEREJNEJ SPRÁVY

Štvrtá časť príspevku prezentuje výsledky prieskumu. Dotazníkom boli oslovení zamestnanci Úradu práce sociálnych vecí a rodiny v Rožňave (ďalej len Úrad práce), pričom bola zisťovaná pracovná spokojnosť a zisťované boli faktory, ktoré majú vplyv na výkon respondentov. Jednoznačná súvislosť medzi pracovnou spokojnosťou a výkonom nebola preukázaná. Napr. výskumné štúdie Bowlinga (2007), či Jonesa (2006) preukázali, nejasnosť vzťahu medzi pracovnou spokojnosťou a výkonom zamestnancov. No výskum Springera (2011), či Rehmana (2011) tento vzájomný vzťah potvrdili.

### 4.1 Ciele prieskumu a popis vzorky

1. Zistiť faktory, ktoré determinujú pracovnú spokojnosť, resp. nespokojnosť respondentov.
2. Zistiť faktory determinujúce pracovný výkon respondentov.

Prieskum sa uskutočnil v auguste – septembri 2013. Výskumným nástrojom bol dotazník. Jeho konštrukciu determinovali dotazníky pracovnej spokojnosti, ktorých autormi sú Kollárik (1986) a Spector (1997). Dotazník obsahuje 46 otázok a je rozdelený do 3 častí. Prvá časť zisťuje sociálno-demografické charakteristiky respondentov (rod, vek a rodinný stav). Druhá časť dotazníka je zameraná na zisťovanie pracovnej spokojnosti. Respondent sa mal vyjadriť k výrokom, ktoré sú rozdelené do 9 kategórií: spokojnosť s charakterom a obsahom pracovnej činnosti; úspech v práci; zodpovednosť a samostatnosť v práci; vzdelávanie, rozvoj a pracovný postup; hodnotenie a kontrola pri práci; sociálna a personálna politika organizácie; fyzikálne podmienky pri práci; úroveň medziľudských vzťahov; spokojnosť s prácou a materiálnymi podnetmi. Tretia časť dotazníka zisťuje faktory ovplyvňujúce pracovný výkon prostredníctvom výrokov. Výroky tvoria 4 skupiny, ktoré sú vytvorené podľa Provazníka a kol. (1997). Ide o technické, ekonomické, organizačné podmienky výkonnosti zamestnancov; spoločenské podmienky; osobnostné podmienky a situačné determinanty výkonnosti zamestnancov.

Dotazník mal písomnú formu a bol doručený 65 náhodne vybraným zamestnancom Úradu práce sociálnych vecí a rodiny v Rožňave. Dotazník vyplnilo 64 respondentov, 3 dotazníky boli vylúčené pre neúplnosť. Návratnosť je 93,84 % (n = 61). Štruktúra prieskumnej vzorky: 39 žien (63,93 %) a 22 mužov (36,07 %). Z hľadiska veku: najpočetnejšiu skupinu tvorili respondenti od 20 do 30 rokov (36,06 %), respondenti vo veku od 31 do 40 rokov (29,5 %), respondenti vo veku od 41 do 50 rokov (21,31%) a respondenti starší ako 51 rokov (13,13 %). Z hľadiska rodinného stavu: v manželskom zväzku je 23 respondentov (37,70 %), v partnerskom vzťahu je 30 respondentov (49,18 %) a slobodných je 8 respondentov (13,12 %).

### 4.2 Výsledky prieskumu

Pracovná spokojnosť bola potvrdená u 22 % respondentov v kategóriách: medziľudské vzťahy na pracovisku; možnosti vzdelávania a pracovného postupu. Pracovná nespokojnosť bola potvrdená u 78 % respondentov v kategóriách: charakter a obsah práce; sociálna politika organizácie; fyzikálne podmienky práce; materiálne stimuly; systém hodnotenia a kontroly; uznanie od nadriadeného; samostatnosť a zodpovednosť.

Respondenti sú ochotní zvýšiť výkon za predpokladu zlepšenia technických, ekonomických a organizačných podmienok (45 %), spoločenských podmienok (39 %). Ďalšiu kategóriu predstavovali osobnostné podmienky výkonnosti. 10 % respondentov si uvedomuje nedostatky v tejto oblasti. 6 % respondentov uviedlo, že ich výkon determinujú situačné faktory.

Cieľom prieskumu bolo zistiť faktory, ktoré ovplyvňujú pracovnú spokojnosť respondentov. Na základe výsledkov možno konštatovať, že existuje viac faktorov, ktoré negatívne vplyvajú na pracovnú spokojnosť. Ďalším cieľom sme zisťovali faktory, ktoré determinujú výkon respondentov – zamestnancov Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny v Rožňave. Vo väčšej miere boli zastúpené faktory stojace na

strane organizácie. Najčastejšie boli uvádzané finančná odmena, pracovný čas, bezpečnosť pri práci, organizácia práce, kvalita sociálnych vzťahov.

## 5 ZÁVER

Výkon a výkonnosť zamestnancov verejnej správy sú diskutované témy. S touto problematikou úzko súvisí pracovná spokojnosť. Výsledky prieskumu prezentujú názor respondentov jednej organizácie verejnej správy. Výsledky preukázali pracovnú nespokojnosť respondentov. Na základe toho možno predpokladať aj negatívny vplyv na výkon.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] ARMSTRONG, M. *Řízení lidských zdrojů: nejnovější trendy a postupy*. Praha: Grada, 2002. 789 s. ISBN 80-2470-469-2.
- [2] BEDRNOVÁ, E., - NOVÝ, I. *Psychologie a sociologie řízení*. Praha: Management Press, 2007. 798 s. ISBN 978-80-7261-169-0.
- [3] KOLLÁRIK, T. *Spokojnosť v práci*. 1. vyd. Bratislava: Práca, 1986. 240 s.
- [4] KOLLÁRIK, T. – SOLLÁROVÁ, E. *Metódy sociálno-psychologickej praxe*. Bratislava: Ikar, 2004. 264 s. ISBN 80-5510-765-3.
- [5] KOUBEK, J. *Řízení lidských zdrojů. Základy moderní personalistiky*. Praha: Management Press, 2009. 399 s. ISBN 9788-072-611-683.
- [6] KUBÁNI, V. *Psychológia práce*. Pulib, 2011. Prešov: Prešovská univerzita v Prešove, 2011. <<http://www.pulib.sk/elpub2/FHPV/Kubani6/index.html>> [cit. 2013-08-25]. ISBN 978-80-555-0318-9.
- [7] PROVAZNÍK, V. a kol. *Psychologie pro ekonomy*. Praha: Grada, 1997. 230 s. ISBN 8071-69-434-7.
- [8] REHMAN, M. S., Waheed, A. *An Empirical Study of Impact of Job Satisfaction on Job Performance in the Public Sector Organizations*. Interdisciplinary Journal of Contemporary Research in Business, 2011. 345 s.
- [9] SPECTOR, P. E. *Job Satisfaction: Application, Assessment, Causes, and Consequences*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1997. ISBN 0-7619-8922-6.
- [10] SPRINGER, G. J. *A Study of Job Motivation, Satisfaction, and Performance among Bank Employees*. Journal of Global Business Issues, 5, 1, 29-41. 253 s.
- [11] ŠTIKAR, J. a kol. *Psychologie ve světě práce*. Praha: Karolinum, 2003. 461 s. ISBN 8024-604-485.
- [12] WAGNER, J. *Měření výkonnosti: jak měřit, vyhodnocovat a využívat informace o podnikové výkonnosti*. Praha: Grada, 2009. 248 s. ISBN 9788-024-729-244.

Mgr. Vladimír MOLČAN

Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy  
vlado.moly@gmail.com

# PREČO SA UČITELIA ODBORNÝCH PREDMETOV CHCÚ VZDELÁVAŤ?

Helena HARAUSOVÁ

## Abstract

*The article deals with the issue of continuing education of teachers of specialized subjects at secondary technical schools and its necessity. It contains a description of the research among teachers of specialized subjects in Prešov and Košice region, which aimed to find out whether the teachers consider the continuing education necessary and why they want to learn.*

**Keywords:** continuing education, tuition, obtaining credits

## 1 ÚVOD

Zákon č. 317/2009 Z. z. o pedagogických zamestnancoch a odborných zamestnancov a o zmene a doplnení niektorých zákonov legislatívne ošetril ďalšie vzdelávanie učiteľov tak, aby mohli rozvíjať svoje profesijné pedagogické a odborné zručnosti, ktoré by mali aplikovať v praxi a pomôcť tak skvalitniť proces výučby a hlavne pomôcť žiakom rozvíjať ich kľúčové kompetentnosti, nevyhnutné na úspešne zapojenie sa do pracovného života. Vymedzil tiež pojem kontinuálne vzdelávanie učiteľov, ktoré sa môže realizovať rôznymi adekvátnymi formami ako sú: aktualizčné vzdelávanie, inovačné vzdelávanie, funkčné vzdelávanie a kvalifikačné vzdelávanie. Kontinuálne vzdelávanie je súčasťou kariérového systému učiteľov, v rámci ktorého môžu učitelia nielen zdokonaľovať svoje profesijné pedagogické a odborné zručnosti, ale umožňuje im postupovať v profesijnej kariére od učiteľa začiatočníka, až po učiteľa experta s II. atestáciou, čo je spojené aj s vyšším finančným ohodnotením ich práce. V rámci kontinuálneho vzdelávania môžu inštitúcie zamerané na poskytovanie jednotlivých druhov vzdelávania ponúkať rôzne formy vzdelávania s primeraným obsahom. Obsah vzdelávania jednotlivých vzdelávacích programov by mal obsahovať najnovšie poznatky z pedagogiky, metodiky a didaktiky vyučovania a predmetov, ktoré učitelia vyučujú.

## 2 KONTINUÁLNE VZDELÁVANIE

Učitelia, aby zachytili najnovší vývoj vedy a techniky, by mali cieľavedome a dôsledne prehlbovať svoje vedomosti a zručnosti v rámci svojho profesijného rozvoja, ktorý im môže pomôcť aj v ich kariérom postupe. Zákon 317/2009 Z. z. definujete profesijný rozvoj ako "proces prehlbovania a rozširovania kvalifikačných a profesijných kompetencií v súlade s najnovšími vedeckými poznatkami, spoločenskými potrebami a požiadavkami na výkon pedagogickej činnosti". Profesijný rozvoj sa v kariérovom



systeme môže uskutočňovať aj prostredníctvom kontinuálneho vzdelávania, ktoré sa dá chápať ako súčasť celoživotného vzdelávania. Rovnaký názor má aj Kosová (2007, s. 12), ktorá píše, že andragogická koncepcia celoživotného vzdelávania jasne ukazuje, že ďalšie vzdelávanie učiteľov musí byť celoživotné - teda trvať nepretržite a zároveň kontinuálne - teda má byť synergicky nadväzujúce, skupinové ale cyklicky sa rozvíjajúce a zabezpečujúce stále väčšiu expertnosť učiteľa v oblasti, ktorej sa venuje. Ak má byť učiteľ, ako to uvádza Danek (2009, s. 108) jedným zo základných činiteľov vzdelávacieho procesu, profesionálne kvalifikovaný pedagogický pracovník, spoluzodpovedný za prípravu, riadenie, organizáciu a výsledky tohto procesu, mal by na sebe neustále pracovať, vzdelávať sa vo svojom odbore a zdokonaľovať sa aj v metodicko-didaktickej problematike vyučovania.

Kontinuálne vzdelávanie a učenie sa je úzko spojené s kariérovým postupom a ten je spojený s ekonomickou a finančnou oblasťou a tiež s trhom práce aj u učiteľov odborných predmetov.

### 3 VÝSKUM

Celoživotné vzdelávanie aj učiteľov odborných problémov je závislé tak, ako u každého dospelého, na iniciatíve a motivácii. Čo motivuje učiteľov odborných predmetov na stredných odborných školách, aby sa vzdelávali? Je to získanie najnovších poznatkov a informácií z oblasti pedagogicky a svojho odboru, aby ich mohli promptne aplikovať vo vyučovaní? Alebo je to získanie kreditov, ktoré im zabezpečí postup do vyššej platovej triedy, alebo tzv. kreditový príplatok? Na tieto otázky sa hľadali odpovede výskumom, ktorý sa uskutočnil medzi učiteľmi odborných predmetov stredných odborných škôl Prešovského a Košického samosprávneho kraja začiatkom roka 2013. Výskumu sa zúčastnilo 197 učiteľov odborných predmetov, ktorí vyučujú na stredných odborných školách, pričom z celkového počtu 197 bolo 55 mužov a 142 žien. Učitelia neboli oslovení náhodne. Boli to učitelia, ktorí sa minimálne raz zúčastnili niektorej z foriem kontinuálneho vzdelávania. Priamo na vzdelávaní im bol rozdáný dotazník s konštatovaniami, na ktoré mohli reagovať v rámci Likertovej škály buď úplne súhlasím, súhlasím, neviem, nesúhlasím a úplne nesúhlasím. Návratnosť dotazníkov bola 100 percentná.

#### 3.1 Výskumné ciele

- 1) Zistiť názory učiteľov na to, či považujú kontinuálne vzdelávanie za potrebné.
- 2) Zistiť, za akým účelom sa učitelia zúčastňujú kontinuálneho vzdelávania.
- 3) Zistiť, či je rozdiel v názoroch na potrebnosť kontinuálneho vzdelávania u mužov a žien.
- 4) Zistiť, či je rozdiel medzi mužmi a ženami v tom, za akým účelom chcú absolvovať vzdelávanie.

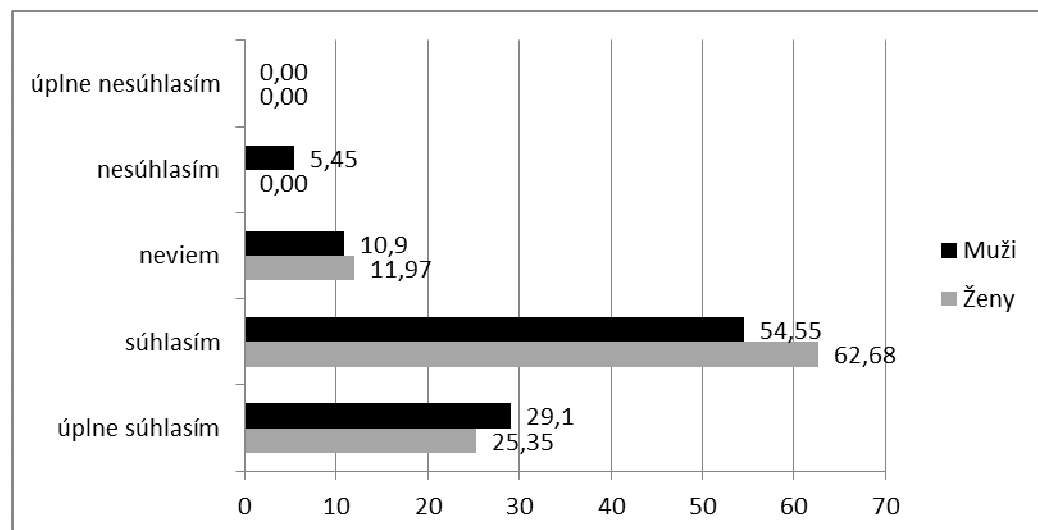
Na analýzu získaných údajov boli použité metódy popisnej štatistiky. Na rýchlu analýzu a sumarizovanie údajov boli použité kontingenčné tabuľky, ktoré umožnili získať rôzne pohľady na analyzované dáta. Pre lepšiu vizualizáciu analyzovaných dát boli použité stĺpcové grafy. Vzhľadom na nepomer počtu mužov a žien, sa v tabuľkách a grafoch prezentuje okrem počtu osôb aj ich percentuálne vyjadrenie, aby sa získané hodnoty u mužov a žien dali komparatívne porovnať. V rámci demografických údajoch sa okrem rodu respondentov zisťovala aj dĺžka ich pedagogickej praxe, aby sa zistilo, či existujú rozdiely v názoroch na kontinuálne vzdelávanie aj z tohto hľadiska. Údaje o počte respondentov – učiteľov odborných predmetov - s príslušnou dĺžkou pedagogickej praxe sú uvedené v tabuľke 1.

**Tabuľka 1 Demografické údaje**

<b>Pedagogická prax</b>	<b>Muži</b>		<b>Ženy</b>	
Do 5 rokov	6	10,91 %	20	14,08 %
Od 5 - 15 rokov	21	38,18 %	56	39,44 %
Nad 15 rokov	28	50,91 %	66	46,48 %

Najviac respondentov aj u mužov aj u žien má viac ako 15 – ročnú pedagogickú prax. Najmenej respondentov, ktorí sa zúčastňovali vzdelávania, bolo takých, ktorí na stredných odborných školách pôsobia menej ako 5 rokov.

Považujú učitelia odborných predmetov kontinuálne vzdelávanie za potrebné? Zistené výsledky na túto otázku sú prezentované v grafe 1.



**Graf 1 Potrebnosť kontinuálneho vzdelávania**

Ako je vidieť z grafu 1 až 83,65 % mužov a 88,03 % žien (uvedené percentá predstavujú súčet súhlasných odpovedí: úplne súhlasím a súhlasím) si myslí, že kontinuálne vzdelávanie je pre ich profesijný rozvoj potrebné. Tieto údaje svedčia aj o tom, že učitelia si uvedomujú, že výsledky súčasného rýchleho rozvoja vedy a techniky je potrebné promptne aplikovať do obsahu jednotlivých predmetov, ktoré vyučujú. A získať tieto poznatky im umožňujú aj vzdelávacie programy, ktoré ponúkajú jednotlivé vzdelávacie inštitúcie, a ktorých sa môžu dobrovoľne zúčastňovať.

Ak učiteľ absolvuje niektorý vzdelávací program, ktorý je akreditovaný, získava okrem poznatkov aj príslušný počet kreditov, ktoré môže po splnení požadovaného počtu (30 alebo 60 kreditov) použiť buď na kreditový príplatok alebo na pripustenie k obhajobe I. resp. II. atestácie, čo je spojené s vyšším finančným ohodnotením jeho pracovného výkonu. Preto sa v rámci výskumu zisťovali názory učiteľov odborných predmetov, či sa vzdelávania zúčastňujú len s cieľom získať kredity alebo s cieľom získať nové poznatky. V tabuľke 2 sú prezentované názory učiteľov – mužov na konštatovanie: „Vzdelávania sa zúčastňujem s cieľom získať kredity.“

**Tabuľka 2 Cieľ vzdelávania – získanie kreditov u mužov**

Odpoveď	Do 5 rokov		Od 5 - 15 rokov		Nad 15 rokov	
	Úplne súhlasím	3	50,00 %	1	4,76 %	2
Súhlasím	0	0	4	19,05 %	5	17,86 %
Neviem	0	0	4	19,05 %	7	25,00 %
Nesúhlasím	2	33,33 %	12	57,14 %	13	46,43 %
Úplne nesúhlasím	1	16,67 %	0	0	1	3,57 %

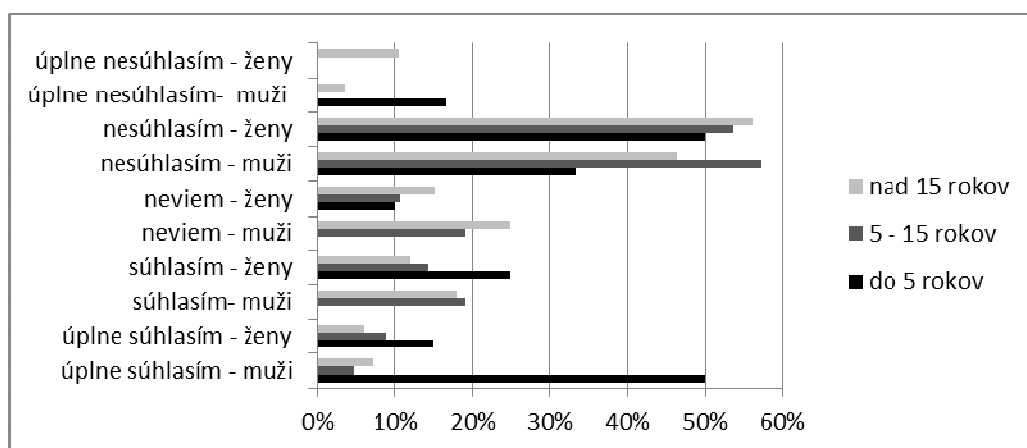
Prevažná väčšina mužov vyjadrila nesúhlasné stanovisko, t. j. vzdelávania sa nezúčastňujú len s cieľom získať kredity. Najvyššie percento učiteľov, ktorí navštevujú vzdelávania len s cieľom získať kredity sa nachádza v skupine s pedagogickou praxou do 5 rokov - až 50 %, v skupine s pedagogickou praxou od 5 – 15 % rokov je to 23,81 % učiteľov a v skupine s pedagogickou praxou nad 15 rokov je to 25,00 %.

**Tabuľka 3 Cieľ vzdelávania – získanie kreditov u žien**

Odpoveď	Do 5 rokov		Od 5 - 15 rokov		Nad 15 rokov	
	Úplne súhlasím	3	15,00 %	5	8,93 %	4
Súhlasím	5	25,00 %	8	14,29 %	8	12,12 %
Neviem	2	10,00 %	6	10,71 %	10	15,15 %
Nesúhlasím	10	50,00 %	30	53,57 %	37	56,06 %
Úplne nesúhlasím	0	0	7	12,50 %	7	10,61 %

U žien učiteliek je situácia obdobná (tab. 3). Prevažná väčšina žien vyjadrila nesúhlasné stanovisko, t.j. vzdelávania sa nezúčastňujú len s cieľom získať kredity. Najvyššie percento učiteliek, ktoré sa vzdelávania zúčastňujú len s cieľom získať kredity sa nachádza tiež v skupine s pedagogickou praxou do 5 rokov - 40 %, v skupine s pedagogickou praxou od 5 – 15 % rokov je to 23,22 % učiteliek a v skupine s pedagogickou praxou nad 15 rokov je to 18,18 %.

V grafe 2 sú pre lepšie porovnanie prezentované odpovede mužov a žien. Aj z grafu je vidieť, že rozdiely v názoroch na získavanie kreditov medzi mužmi a ženami sú minimálne. Tiež sú minimálne rozdiely v rámci jednotlivých skupín, ktoré boli vytvorené na základe počtu rokov pedagogickej praxe.



**Graf 2 Ciel' vzdelávania: získanie kreditov**

V tabuľke 4 a 5 sú prezentované výsledky mužov a žien na konštatovanie: „Vzdelávania sa zúčastňujem s cieľom získať nové poznatky.“

**Tabuľka 4 Ciel' vzdelávania: získanie poznatkov - muži**

Odpoveď	Do 5 rokov		Od 5 - 15 rokov		Nad 15 rokov	
Úplne súhlasím	2	33,33 %	6	28,57 %	6	21,43 %
Súhlasím	3	50,00 %	13	61,91 %	15	53,57 %
Neviem	1	16,67 %	1	4,76 %	5	17,86 %
Nesúhlasím	0	0	1	4,76 %	2	7,14 %
Úplne nesúhlasím	0	0	0	0	0	0

Z tabuľky 4 vyplýva, že nadpolovičná väčšina mužov sa zúčastňuje vhodných vzdelávaní s cieľom získať nové poznatky. Aj v rámci skupín, ktoré boli rozdelené

podľa dĺžky pedagogickej praxe, sa výrazná nadpolovičná väčšina mužov vyjadrila, že vzdelávaní sa zúčastňuje s cieľom získať nové poznatky. U skupiny učiteľov s dĺžkou pedagogickej praxe do 5 rokov súhlasné stanovisko vyjadrilo 83,33 % mužov, v skupine s pedagogickou praxou od 5 – 15 rokov 90,48 % a v skupine s dĺžkou pedagogickej praxe na 15 rokov je to 75,00 %. Ako pozitívne sa javí zistenie, že ani jeden muž sa nevyjadril, že by s týmto konštatovaním nesúhlasil a len 11,90 % mužov s pedagogickou praxou dlhšou ako 5 rokov, navštevujú vzdelávania s iným cieľom, ako s cieľom získať nové poznatky.

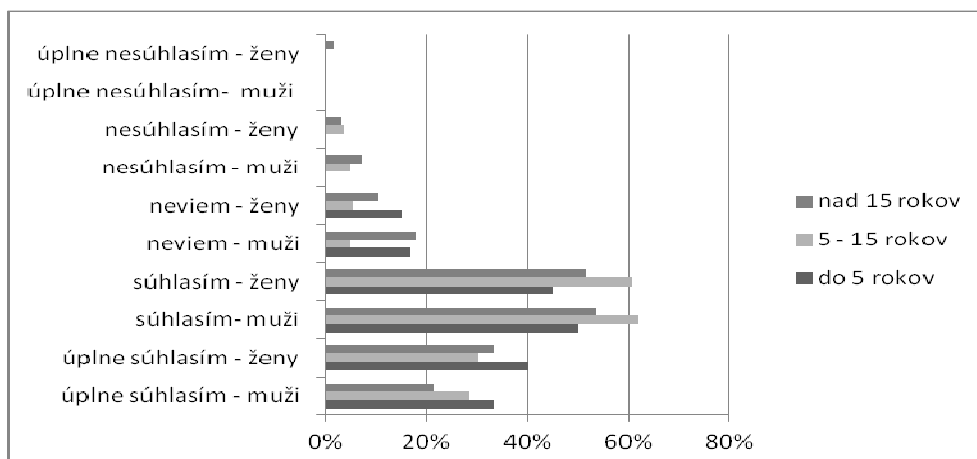
Aj pri tomto konštatovaní sa dá povedať, že u žien učiteľiek je situácia obdobná.

**Tabuľka 5 Cieľ vzdelávania: získanie poznatkov - ženy**

<b>Odpoveď</b>	<b>Do 5 rokov</b>		<b>Od 5 - 15 rokov</b>		<b>Nad 15 rokov</b>	
Úplne súhlasím	8	40,00 %	17	30,36 %	22	33,33 %
Súhlasím	9	45,00 %	34	60,71 %	34	51,52 %
Neviem	3	15,00 %	3	5,36 %	7	10,61 %
Nesúhlasím	0	0	2	3,57 %	2	3,03 %
Úplne nesúhlasím	0	0	0	0	1	1,51 %

Z tabuľky 5 tiež vyplýva, že nadpolovičná väčšina žien sa zúčastňuje vhodných vzdelávaní s cieľom získať nové poznatky. Aj v rámci skupín, ktoré boli rozdelené podľa dĺžky pedagogickej praxe, sa výrazná nadpolovičná väčšina žien vyjadrila, že vzdelávaní sa zúčastňuje s cieľom získať nové poznatky. U skupiny učiteľiek dĺžkou pedagogickej praxe do 5 rokov súhlasné stanovisko vyjadrilo 85,00 % žien, v skupine s pedagogickou praxou od 5 – 15 rokov 91,07 % a v skupine s dĺžkou pedagogickej praxe na 15 rokov je to najmenej a síce 84,85 %. Ako pozitívne sa aj tu javí zistenie, že len jedna žena s praxou dlhšou ako 15 rokov vyjadrila úplný nesúhlas s týmto konštatovaním a len 6,60 % žien s pedagogickou praxou dlhšou ako 5 rokov, navštevujú vzdelávania s iným cieľom, ako s cieľom získať nové poznatky, čo je o 5,30 % menej ako mužov.

V grafe 3 sú pre lepšie porovnanie prezentované odpovede mužov a žien. Aj z grafu je vidieť, že rozdiely v názoroch na získavanie nových poznatkov medzi mužmi a ženami sú minimálne. Tiež sú minimálne rozdiely v rámci jednotlivých skupín, ktoré boli vytvorené na základe počtu rokov pedagogickej praxe.



**Graf 3 Cieľ vzdelávania: získanie nových poznatkov**

#### 4 DISKUSIA

Majerová (2011, s. 161) uvádza, že pri rozhovoroch s učiteľmi zachytila nielen energiu a túžbu sa vzdelávať, ale i rozčarovanie či odpor podieľať sa na získavaní kreditov. Tiež uvádza, že učitelia sú si vedomí nutnosti a potreby ďalej sa vzdelávať, ale podmienky a iné skutočnosti, ktoré z ďalšieho vzdelávania vyplývajú, považujú za prekážky k ich realizácii. Výsledky realizovaného výskumu túto skutočnosť potvrdzujú (graf 1). Až 83,60 % mužov a 88,03 % žien sa vyjadrilo, že kontinuálne vzdelávanie učiteľov je potrebné. Avšak až nadpolovičná väčšina respondentov sa vzdelávania zúčastňuje nie s cieľom získať kredity, ale s cieľom získať nové poznatky, čo sa javí ako pozitívne. Danek, (2009, s. 110) píše, že učiteľ by sa mal prejavovať ako skutočne kvalifikovaný odborník dôsledne ovládajúci vedné disciplíny, ktoré vyučuje prostredníctvom jednotlivých vyučovacích predmetov na základe kvalitnej pedagogicko-psychologickej pripravenosti. S týmto názorom sa dá len súhlasiť. Aby bol učiteľ skutočne kvalifikovaným odborníkom vo svojom odbore a pedagogicky a psychologicky pripravený, mal by pracovať na svojom profesijnom rozvoji aj za pomoci vhodných vzdelávacích programov.

#### 5 ZÁVER

Súčasná legislatíva umožňuje učiteľom na všetkých typoch základných a stredných škôl celoživotne sa vzdelávať, či už sebavzdelávaním, alebo absolvovaním niektorej z foriem kontinuálneho vzdelávania. Z prezentovaných výsledkov výskumu vyplýva, že učitelia odborných predmetov na stredných odborných školách túto možnosť využívajú.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] DANEK, J. Učiteľ - kvalifikovaný odborník pre výchovu a vzdelávanie. In zborník: *Učiteľ pre školu 21. storočia*. PF Univerzity Mateja Bela, Banská Bystrica. 2009. ISBN 978-80-8083-823-2.
- [2] KOSOVÁ, B. Špecifické otázky učenia sa učiteľov. In Zborník: *Ako sa učitelia učia?* Rokus, a.s., Prešov, 2007. ISBN 978-80-8045-493-1.
- [3] MAJEROVÁ, T. Potrebujú učitelia poradenstvo v ďalšom vzdelávaní. In *Psychologické poradenstvo na celoživotnej ceste človeka*. (elektronický zdroj) Prešov: PU Prešov, 2011. ISBN 978-80-555-0369-1. Dostupné na: <http://pulib.sk/elpub2/FF/Vendel/1/index.html>.
- [4] Zákon č. 317/2009 Z. z. o pedagogických zamestnancoch a odborných zamestnancov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Ing. Helena HARAUSOVÁ, PhD.

Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

helena.harausova@upjs.sk

# MAINSTREAMING STÁRNUTÍ A JEHO IMPLEMENTACE DO VEŘEJNÉ SPRÁVY NA PŘÍKLADU STATUTÁRNÍHO MĚSTA PARDUBICE

Ivana LIEDERMANOVÁ

## Abstract

*Mainstreaming of aging as a form of integration where subjects are seniors in society and the object is public administration, points to a change of approach in all areas of life. Social justice is part of the policy-making at all levels of government. The mainstreaming process contributes to greater openness and transparency in public administration. Demographic changes associated with aging lead to the need for mainstreaming in national politics and policies at regional or local level. Elements of mainstreaming in local implementation strategy of the City Pardubice as they are applied in recent years, are essential conditions for improving the quality of life of seniors in the city. Analysis of the activities of the Council of seniors, Seniorcentra and 28 senior clubs, along with other activities of public administration indicates the effectiveness of the process.*

**Keywords:** *Mainstreaming, aging, seniors, public administration, quality of life, active aging, Pardubice*

## 1 ÚVOD

Stárnutí demografické struktury nejen české společnosti bylo již popsáno mnohokrát jako historicky jedinečný, komplexní fenomén s rozsáhlými následky na ekonomické, sociální i politické struktury v naší společnosti. Intenzita, hodnota a cesta těchto změn se jen obtížně předpovídá. V souvislosti s udržitelností a potřebou rozvoje společnosti je však nutné podporovat a motivovat hlavní aktéry k přípravě těchto změn. Pojem mainstreaming je znám především z veřejné správy v oblasti rovnosti mužů a žen, sociální inkluze, lidských práv apod.

## 2 DEFINICE MAINSTREAMINGOVÉHO SYSTÉMU

Mainstreamingem rozumíme integraci určitého problému nebo tématu do procesů formulování jednotlivých politik a jejich vyhodnocování. Klíčovým konceptem je komplexní a víceúrovňová integrace.

- **Objektem mainstreamingu** mohou být orgány veřejné správy, politici, jednotlivé politiky.
- **Subjektem mainstreaming** jsou pak jednotlivé osoby, skupiny, témata, otázky, problémy, obecnější struktury, systémy a akce.



- **Cílem mainstreamingu** je určitá snaha o změnu tam, kde je třeba transformace či změny při dosažení rovnosti, v situacích, kdy je jedna skupina znevýhodněna proti jiné skupině. Významově má mainstreaming blízko ke konceptům rovnosti a pozitivního lobingu. Autoři Mackay a Bilton (2003) charakterizují mainstreaming jako sociální spravedlností vedený přístup k tvorbě politik, ve kterém jsou do politik rovných příležitostí zabudovány principy rovných příležitostí. Snaha o zvýšení kvality veřejné správy je podložena legislativními opatřeními a má dlouhodobý charakter. Existuje zde riziko degenerace na pouhý symbol, teoreticky vyjádřený závazek bez praktického dopadu. Participace občanských iniciativ v mainstreamingových aktivitách přispívá k jejich transparentnosti “Bez koordinačních struktur, odborných expertíz a soustavy kontrol se mainstreaming může stát ‘odpovědností každého a prací někoho’“(Mackay, Bilton 2003, s. 4).

Mainstreaming předpokládá, že toto odstranění specifické nerovnosti ve společnosti je sdílenou odpovědností, které se dotýká všech skupin. Efektivní implementace je garantována pouze vlivnou koordinační jednotkou, jejíž náplň vidí Mackay a Bilton (2003) jako:

- uchopení specifických otázek nerovnosti skrze specializované politiky a iniciativy;
- rozvoj nových analýz nerovnosti;
- rozvoj technik a nástrojů pro mainstreaming;
- poskytování expertízy a odborných znalostí;
- diseminace znalostí a vědomostí;
- působení jako interní loby;
- koordinace mainstreamingových iniciativ;
- koordinační jednotky by měla monitorovat celkový výkon veřejné správy v dosahovaných cílech na poli rovnosti

Mainstreaming je zejména v posledních letech považován za politiku samotnou, propagace mainstreamingu je vnímána současně jako metoda zvyšování kvality veřejné správy, tzv. mainstreaming mainstreamingu.

Mezi kritéria účinného mainstreaming patří pět pilířů (Lepší politiky...2006, s. 18):

- politické a exekutivní vedení,
- strukturální systémy,
- kapacita a dovednosti pracovníků státní správy,
- participace a zapojování místního společenství, občanských iniciativ,
- výzkum a hodnocení (kvalitní a adekvátně tříděné informace, průběžný monitoring a sdílení informací).

## 2.1 Top – down prístup

Takzvaný prístup “shora dolú”. O politikách rozhodujú politici a jejich implementaci zajišťuje verejná správa. Predpokladá se inteligentní, racionální, efektivní a zdroji podporovaný systém, který přináší tvůrci politik výsledek, který se očekává. Pokud selže implementace, protože není dosaženo očekávaných výsledků a politika není prováděna, tak se hledá příčina v procesech, kterými se projekt aplikuje do, praxe.

Základní podmínky úspěšné implementace stanovil Gunn (1978 in Hudson, Lowe 2004:208):

- k dispozici je dostatek času a prostředků,
- neexistují žádné velké externí překážky, které by bránili program,
- systém managementu obsahuje malý a dobře definovaný systém řetězec říkazů,
- existuje pouze jediná implementační autorita,
- je jasně definovaný cíl,
- existuje jasné porozumění požadovanému výstupu (cíli),
- existuje souhlas všech zapojených s cílem projektu,
- funguje perfektní komunikace,
- je-li potřeba, je k dispozici legálně vymahatelná spolupráce úředníků,
- existuje podpora z centra politické moci,
- je k dispozici jasná koncepce vymezující prostředky k prosazení změn.

## 2.2 Přístup bottom-up

Hudson a Lowe (2004) představují přístup “zdola nahoru”, který je založen na faktu, že pouze lidský faktor rozhoduje o tom, jak je implementována tato politika, jak je efektivní a zda vede k dosažení stanoveného cíle. Důvodem neúspěšné implementace je jeví nedostatečné finanční a lidské zdroje

## 2.3 Model sítí

Model sítí vychází ze skutečnosti, že žádná politika není zpracována jedinou institucí, ale zahrnuje komplexní vazby mezi politickými sítěmi s rozdělenými centry moci. Vznikla relativně autonomní centra, jejichž funkce je založena na spolupráci v komunitních sítích, a proto je i politický proces interaktivní.

## 2.4 Mainstreaming v politických procesech

Mainstreaming je v rámci preevaluačních procesů považován spíše za *top – down model*, protože se zaměřuje primárně na vývoj a zkvalitňování strategických dokumentů. Při implementaci do veřejné správy je odpovědnost přesouvána směrem “dolů”. Úředníci na základní úrovni mají zásadní vliv na fakt co se stane s konkrétní politikou. Implementace je tak procesem, nikoliv produktem. Na výkon každé politiky

má také zcela zásadní význam partnerství soukromé, veřejné a dobrovolné sféry (Vidovičová, Gregorová, 2007).

Z pohledu pochopení procesů implementace politických opatření má velký význam *model síť.aktérů* či institucí, jejich provázanosti a konkurence idejí a konceptů. Politická opatření jsou vždy výsledkem vyjednávání a kompromisů. Věkový mainstreaming se musí prosazovat mezi ostatními příčinami nerovností (jako např. gender, disabilita, etnicita), je třeba porovnat jednotlivé priority ve sledované oblasti. Významnou roli má v systému tvorby jednotlivých politik konkrétní hodnotový systém a stav vývoje dané společnosti.

### 3 MAINSTREAMING STÁRNUTÍ

Péče o stáří a přístup ke stárnutí je jednou z nejdůležitějších politických priorit současné Evropy. Ekonomická i demografická situace současně se změnou paradigmatu veřejné správy ve smyslu legitimizace snižování role státu při zajišťování finanční a sociální podpory seniorů vede k změnám kvality života seniorů. Česká republika je signatářem mnoha národních a nadnárodních dokumentů. Mainstreaming stárnutí je v nich chápán jako strategie sociální inkluze marginalizované skupiny a současně strategie veřejné správy.

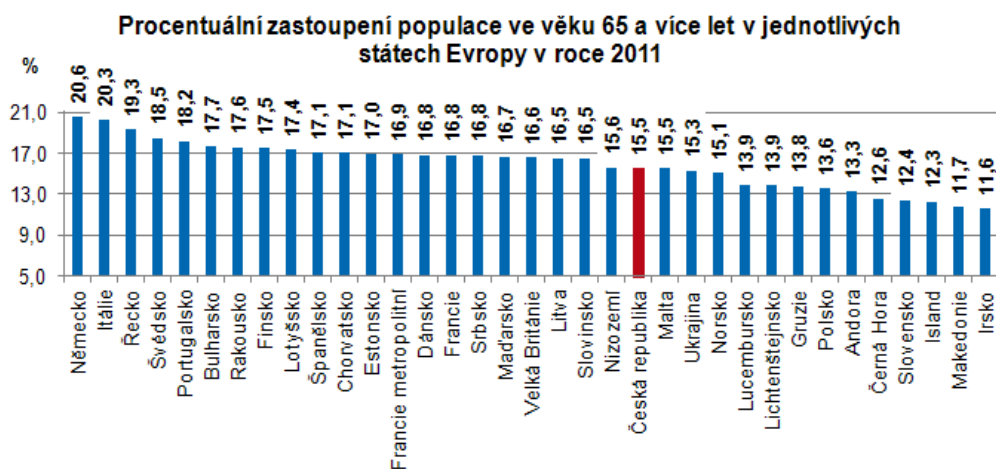
Podle střední varianty projekce demografického vývoje zpracované Českým statistickým úřadem, uváděné Ministerstvem práce a sociálních věcí, by měli lidé starší 65 let v roce 2030 tvořit 22,8 % populace, v roce 2050 pak 31,3 %, což představuje přibližně 3 miliony osob. V roce 2007 tvořily pak osoby starší 65 let 14,6% obyvatel České republiky. Relativně nejrychleji se přitom bude zvyšovat počet osob nejstarších. Podle demografické prognózy zpracované Českým statistickým úřadem bude v roce 2050 žít v České republice přibližně půl milionu občanů ve věku 85 a více let (ve srovnání s 124.937 v roce 2007). Naděje dožití při narození bude v roce 2050 činit 78,9 let pro muže a 84,5 pro ženy<sup>1)</sup> (oproti 73,7 let pro muže a 79,9 let pro ženy v roce 2007). Mezi demografickými ukazateli však existují významné regionální a místní rozdíly odrážející různé faktory.

V České republice byl Výzkumným ústavem práce a sociálních věcí, výzkumným centrem v Brně, v roce 2007 zpracován L. Vidovičovou a E. Gregorovou materiál "Mainstreaming věku jako strategie managementu populace se stárnoucí demografickou strukturou", který byl následně využit ve vzdělávacím kurzu, který pořádal Institut pro další vzdělávání pracovníků ve zdravotnictví.

Pro období 2013 až 2017 byly identifikovány v ČR následující priority, které jsou zapracovány v Národním akčním plánu podporujícím pozitivní stárnutí pro období let 2013 až 2017:

- zajištění a ochrana lidských práv starších osob,
- celoživotní učení,

- zaměstnávání starších pracovníků a seniorů ve vazbě na systém důchodového pojištění,
- dobrovolnictví a mezigenerační spolupráce,
- kvalitní prostředí pro život seniorů,
- zdravé stárnutí,
- péče o nejkřehčí seniory s omezenou soběstačností.



Zdroj dat: [Eurostat](#)

## 4 MAINSTREAMING STÁRNUTÍ A VEŘEJNÁ SPRÁVA NA PŘÍKLADU STATUTÁRNÍHO MĚSTA PARDUBICE

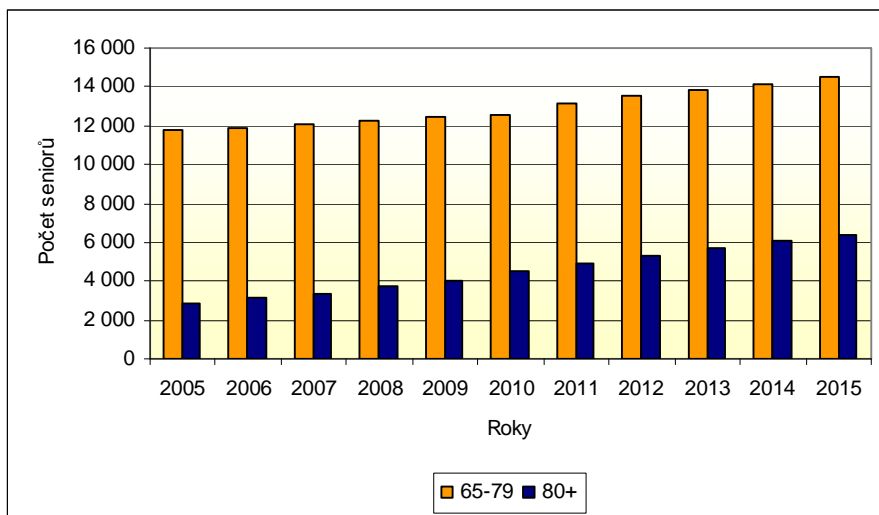
### 4.1 Vývoj počtu seniorů v Pardubicích v letech 2005 – 2015

Vývoj počtu seniorů dle výsledků prognózy počtu obyvatel Pardubic ukazuje graf. Z něj je dobře patrný nárůst počtu seniorů ve věku 60 – 79 let, který by měl na konci sledovaného období více než 14 tisíc osob, tj. nárůst o 22 % hodnoty roku 2005. Mnohem závažnější je však vývoj počtu osob nad 80 let věku. Během sledovaného období se tato skupina zvýší o více než 120 % hodnoty roku 2005. Tento vývoj s sebou přinese i zvýšené nároky na sociální služby, kterých využívá zejména tato skupina seniorů, a to jak v podobě kapacity zařízení, tak i v kvalitě a rozsahu služeb.

### 4.2 Počet seniorů v Pardubicích

Celkový počet obyvatel k 1. 1. 2010: 90 298 osob  
 Z toho seniorů nad 65 let: **18,74%**  
 Podíl seniorů nad 60 let 19%

Obyvatelé Pardubic k 1. 2. 2012 87 451  
Z toho seniorů nad 65 let 22,29 %  
Podíl seniorů nad 60 let 27,79%



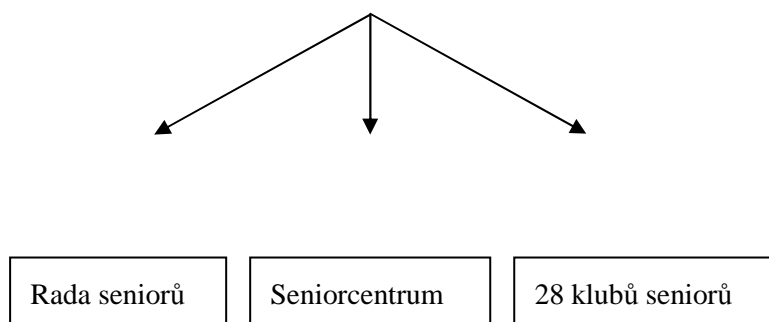
Graf vývoje počtu seniorů v Pardubicích:

Zdroj: Magistrát města Pardubic, odbor komunitních služeb 2010

#### 4.3 Tři pilíře práce se seniory ve městě

Práce se seniory stojí na 3 pilířích, kde první je Rada seniorů, druhý Seniorcentrum a třetí pilíř se skládá z 28 klubů seniorů.

MĚSTO PARDUBICE



#### 4.4 Rada seniorů

Rada seniorů vznikla v roce 1999. Jedná se o poradní orgán Rady města Pardubic, který má 7 členů z řad seniorů. Členové rady jsou navrženi kluby seniorů a jmenováni Radou města Pardubic na dvouleté období. Rada Seniorů se zabývá řešením otázek z oblasti životního prostředí, dopravy, rozvoje města, bydlení, zdravotní péče, bezpečnosti. Rada seniorů se schází jedenkrát měsíčně.

#### 4.5 Seniorcentrum

Seniorcentrum je v provozu 5 dní v týdnu a vzniklo v dubnu 1998 jako zařízení určené pro vytváření podmínek k zdravému stárnutí pardubických seniorů. Provoz Seniorcentra napomáhá seniorům vést kvalitní život, který jim umožňuje zúčastnit se plného a aktivního společenského života, usiluje o životní styl, který respektuje objektivní požadavky seniorského věku a ve svém důsledku napomáhá seniorům prodloužit si věk prožívaný v úplném zdraví, bez potíží a s celkovou spokojeností v životě. Činnosti Seniorcentra zajišťuje Rada Seniorcentra, která pracuje na bázi dobrovolnictví. Od roku 1998 navštívilo Seniorcentrum více než 136 tisíc seniorů na 7402 akcích.

V průběhu celého roku se v Seniorcentru pořádají přednášky na různá témata (zdraví, cestování, právo, atd.). Každý měsíc se vytváří měsíční program Seniorcentra, který obsahuje jednotlivé akce pravidelně opakující se v týdenním, měsíčním nebo delším intervalu. Roční program Seniorcentra obsahuje 5 základních oblastí: zájmová činnost (paličkování, taneční kroužek, turistika), péče o zdraví (jóga, cvičení pro ženy, rehabilitační cvičení, kondiční tělocvik, trénink paměť), vzdělávání (hudební, literární bloky, jazykové kurzy, přednášky a besedy cestopisné, přírodovědné, kurzy bezpečnosti seniorů ve městě...), společenské (koncerty, společenské akce, oslavy jubilatů, posezení s harmonikou, týden akcí pro seniory Věk není překážkou...) a poradenství (bezplatná právní poradna).

#### 4.6 Kluby seniorů

Město Pardubice nabízí seniorům možnost využívat 28 klubů seniorů (1200 členů). Každý klub má svého předsedu, který zajišťuje činnost klubu, dochází na pravidelné schůzky předsedů klubů, které se konají jedenkrát měsíčně. Každý klub se schází dle potřeby, a to nejméně jedenkrát za měsíc, většinou i častěji. V klubech se pořádají přednášky, vycházky do okolí, návštěvy galerií, kulturních představení, posezení s harmonikou, poznávací zájezdy dle potřeb a zájmu členů.

## 5 ZÁVĚR

Mainstreaming stárnutí na příkladu města Pardubic ukazuje, že nelze rezignovat na odpovědnost za program stárnutí obyvatelstva. Kombinací všech tří druhů přístupů veřejné správy k mainstreaming lze postupně zkvalitňovat kvalitu života seniorů.

V súčasnosti probíhá v Pardubicích príprava “Programu aktívneho stárnutí v Pardubicích” podobne, jako je tomu již v Brně. Je realizován rozsáhlý výzkum u osob starších 65 let, jejich rodinných příslušníků i profesionálů pečujících o seniory. Senioři se účastní také práce ve všech pracovních skupinách Strategického plánu města Pardubic na další plánovací období. V rámci mezigenerační spolupráce se setkává Dětský parlament, Studentský parlament a Rada seniorů.

## POUŽITÁ LITERATURA

- [1] *Lepší politiky, lepší výsledky – prosazování mainstreamingu sociálního začleňování*. Praha: Pracovní materiál MPSV, 2006. Originál v anglickém jazyce dostupný [online] [cit. 12- 6- 2007]. Dostupné na:  
<[www.europemsi.org/media/pdf/msi\\_book.pdf](http://www.europemsi.org/media/pdf/msi_book.pdf)>.
- [2] MACKAY, F., BILTON, K. Learning from experience: Lessons in mainstreaming equal opportunities. Edinburgh: Scottish Executive Social Research, [on-line] 2003. [cit. 12-6-2007]. Dostupné na:  
<http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/47095/0025589.pdf>>.
- [3] VIDOVIČOVÁ, L., GREGOROVÁ, E. *Mainstreaming věku jako strategie managementu populací se stárnoucí demografickou strukturou*. Praha: VÚPSV, 2007.

Mgr. Ivana LIEDERMANOVÁ

Magistrát města Pardubic a Univerzita Pardubice, Fakulta zdravotnických studií  
ivana.liedermanova@mmp.cz

## ZMYSSEL ŽIVOTA SENIOROV ŽIJÚCICH V INŠTITUCIONALIZOVANÝCH ZARIADENIACH

Elena PAVLUVČÍKOVÁ - Taťjana BÚGELOVÁ-DUBAYOVÁ

### Abstract

*The main goal of the article was to compare the meaning of life of seniors who live at home either with their families or on their own with seniors who due to various reasons live in the institutionalized facility. The work is aimed mainly on senior retirement homes as the object of the research was sample of relatively mentally healthy population. To determine the meaning of life in the both groups of seniors, we used Halama (2002) Scale of Life Meaningfulness. The scale focuses on three main areas, cognitive, affective and motivational component of the meaning of life. It was found out that seniors living in senior retirement homes are experiencing life as less meaningful compared to seniors living at home regardless on the fact whether they live with their families or on their own. It was also confirmed that they experience higher meaningfulness in cognitive and motivational area. In affective component of the meaning of life the difference between seniors living at home and in senior retirement homes was not confirmed.*

**Key words:** *meaning of life, seniors, home environment, institutionalized facility*

## 1 ÚVOD

### 1.1 Staroba

Pod pojmom staroba si každý predstaví niečo iné. Niektorí pokladajú za nástup staroby odchod do dôchodku, iní prvé šedivé vlasy, iní zas získanie statusu starého otca, či starej mamy.<sup>1</sup> Starnutie je proces, ktorý nás sprevádza už od narodenia. Každou sekundou sme starší, niečo sa mení. Je to plynulý proces a označenie staroba, je len orientačné. Okrem toho, každý starne iným spôsobom, inak sa to u neho prejavuje navonok, inak vnútorne. Preto dodnes neexistuje jednotné vymedzenie tohto pojmu. V angličtine poznáme pojem frailty, ktorý sa spája so starobou a môžeme ho preložiť ako krehkosť. To naznačuje že telo starého človeka je menej odolné, oslabené, háklivé. Zároveň jeho sociálne vzťahy sa redukujú, prehľbujú, alebo oslabujú. Tento proces starnutia sa dá pripodobniť obdobiu detstva. (Hamilton, 1999)

---

<sup>1</sup> Príspevok vznikol s grantovou podporou VEGA č. 1/0124/12 „Životné perspektívy, zmysel života, spokojnosť a sociálna saturácia seniorov žijúcich na Slovensku a v zahraničí“.



Podľa Štatistického úradu slovenskej republiky (2012) sa index starnutia stále zvyšuje. Tento index vyjadruje pomer medzi poproduktívnou a predproduktívnou zložkou obyvateľstva, t. j. vyjadruje počet osôb vo veku 65 a viac rokov pripadajúcich na 100 osôb vo veku 0 – 14 rokov. Ako nepriaznivý pomer sa hodnotí index starnutia vyšší ako 100. Od roku 1970 po posledné sčítanie obyvateľstva v roku 2011 sa zvýšil o 48,7, kedy dosiahol hodnotu 82,6.

Hrozenká (2008) upozorňuje na fakt, že v dnešnej dobe sa čím ďalej tým viac spája staroba so skúsenosťou žien. Muži umierajú v priemere o 7 rokov skôr ako ženy, čím dochádza k takzvanej feminizácii staroby. Kým do sedemdesiateho roku života pripadá na šesť žien, približne päť mužov, nad sedemdesiatym rokom života sa tento pomer rapídne mení a na štyri ženy pripadá jeden muž. To sa dá vysvetliť tak geneticky, ako aj faktom, že muži si svoju starobu a stratu síl ťažšie pripúšťajú a tak viac hazardujú zo životom.

### 1.2 Trojkomponentový model zmyslu života

Tento trojkomponentový model chápe zmysluplnú činnosť ako interakciu nasledujúcich troch komponentov:

- kognitívny komponent – ide tu o kognitívny rámec situácie sveta aj seba samého. Patrí sem systém presvedčení, hodnôt a predpokladov, ktoré sa týkajú sveta, seba a svojho života. Ide tu o to, ako sa človek dokáže vyrovnáť so svojimi existenčnými skutočnosťami. Umožňuje človeku pochopiť zmysel rôznych životných udalostí a dáva ich do usporiadaného rámca. Prostredníctvom tohto komponentu si človek stanovuje svoj životný cieľ a svoje poslanie.
- Motivačný komponent – z vnímania súčasného sveta vyplýva aj to, ako by svet mal vyzeráť, o čo sa máme usilovať, do čoho sa vyplatí vložiť energiu a naopak čomu sa treba vyhnúť. Rozvinutý motivačný komponent je charakterizovaný prítomnosťou rôznych hodnôt a cieľov, vysokým stupňom záväzku a snahy o ich naplnenie a tiež schopnosťou usilovať sa o ciele napriek prekážkam a neúspechom (Halama, 2002).
- Afektívny komponent – realizácia cieľov je sprevádzaná emocionálnou reakciou. Priblíženie sa k cieľu je sprevádzané s kladnými emóciami a vzdialovanie sa od cieľa je spojené s negatívnymi emóciami. Silne rozvinutý afektívny komponent sa dá identifikovať cez rôzne pozitívne pocity týkajúce sa života, ako sú šťastie, optimizmus, spokojnosť atď. Slabo rozvinutý afektívny komponent sa prejavuje pocitmi nespokojnosti, nešťastia, depresie a smútku, ako aj úzkosti a pesimizmu (Halama, 2002).

### 1.3 Problémy inštitucionálnej starostlivosti

Z článku z roku 2006, ktorý bol zameraný na starostlivosť seniorov v domovoch dôchodcov (Bartošovič, Pavlov, 2006) vyplýva niekoľko všeobecných problémov inštitucionálnej starostlivosti. Patrí medzi ne nedostatok odborného personálu, málo lôžok (je len málo miestností s jednou posteľou a aj tie si treba priplatiť), dlhé čakacie

doby za umiestnením do zariadenia, chýba súkromie, poväčšine sú to staré priestory s nie efektívne vyriešenou architektúrou, ktorá nie je vhodná pre pohodlie seniorov. Nové zariadenia, ktoré sa stavajú v dnešnej dobe, už zohľadňujú tieto nedostatky a snažia sa vytvárať pre seniorov adekvátne prostredie pre život.

Kubalčíková (2007) vo svojej štúdií popisuje inštitucionálnu starostlivosť pre seniorov ako zlú. Ako východisko pri pomoci starým ľuďom vidí uplatnenie princípu deinštitucionalizácie. Tento princíp chce posilniť rolu rodiny v starostlivosti o seniorov, vytesniť zo systému formálnej pomoci rezidentnú starostlivosť a úplne ju nahradiť komunitnou starostlivosťou, ktorá vychádza z predpokladu, že senior ostane vo svojom domácom prostredí, kde mu budú poskytované sociálne služby. Tento trend je považovaný za základnú európsku prioritu.

Výskum adaptácie seniorov na inštitucionálne prostredie - Bayerová (in Balogová, 2008) opisuje zisťuje priebeh adaptácie seniorov na inštitucionálne prostredie. Cieľom bolo zistiť, aké faktory vplyvajú na adaptačný proces. Zo základného súboru 170 klientov, bolo vybraných 10 mužov a 10 žien, ktorí sa zúčastnili štandardizovaného rozhovoru, týkajúceho sa problematiky a demografických údajov. Ďalšou technikou bolo zúčastnené pozorovanie. Z výskumu vyplynulo, okrem iného aj to, že väčšina seniorov sa rozhodla odísť do domovu dôchodcov dobrovoľne. Ako príčiny uvádzali zhoršený zdravotný stav a tým aj neschopnosť postarať sa o domácnosť, osamelosť po strate životného partnera a 6 respondentov uviedlo, že nechceli byť na príťaž. Ďalej sa zistilo, že pravidelný kontakt s rodinou, sociálni pracovníci a taktiež spokojnosť s kvalitou a rozsahom poskytovaných služieb, mali vplyv na podporu adaptačného procesu.

### **1.4 Domáce prostredie a jeho význam pre seniorov**

Vyslovenie slova domov v nás evokuje pocit bezpečia, rodinného tepla, pokoja a pohody. Domov zďaleka nie sú len štyri steny, ktoré nás obklopujú. Môže presahovať dom, dokonca aj okolie v ktorom bývame. V dnešnej dobe sa viac zaujíma o význam domova nie len psychológia, ale aj sociológia, antropológia, filozofia a iné vedné disciplíny. Existujú rôzne vysvetlenia tohto termínu, dokonca aj protichodné. Domov môžeme chápať ako miesto, kde človek žije, teda príbytok, ktorý momentálne obýva. Môže to byť pre človeka miesto, kde sa narodil, alebo miesto, ktoré je človeku najmilšie. Väčšina ľudí sa rada vracia na miesta kde prežila svoje detstvo, alebo má na neho najkrajšie spomienky. V širšom kontexte môžeme domov chápať ako príbytok, kde spolu rodina alebo iná skupina zdieľa spoločnú domácnosť. V bežnej reči používame často slovo domov (po práci ideme domov, deti prídu zo školy domov). Alebo domov vnímame ako prostredie, ktoré ponúka bezpečie, šťastie, útočisko. Nemusí to byť bezprostredne naše momentálne bydlisko. Je to miesto kde sa cítime dobre (Mallet, 2004). Hrozenská (2008) vníma slovo domov ako miesto, kde človek vždy patril, kde sa vždy môže vrátiť, na ktoré má príjemné spomienky, alebo miesto ktoré si obľúbil.

Podľa Halaškovej (in Áčová, 2010) sa pod domácnosťou rozumie prirodzená, elementárna, spoločenská skupina, ktorá združuje jednotlivcov k spoločnému

hospodáreniu a je založená najčastejšie na príbuzenskom základe. Domáce prostredie a každodenný styk s najbližšími hrá veľmi dôležitú úlohu v emocionálnej, sociálnej a taktiež aj v psychologickvej rovine staršieho človeka práve v čase odchodu do dôchodku, v čase keď jeho zdravie začína slabnúť, zužujú sa sociálne kontakty a narastá závislosť na pomoci iných. V takomto kontexte budeme domáce prostredie chápať aj v našej práci.

Hrozenká (2008) sa vo svojej knihe dotkla aj významu rodinného prostredia pre starých ľudí. V predstavách starého človeka sa vyskytuje často vlastná domácnosť v neďalekej vzdialenosti svojich detí a iných príbuzných. Na jednej strane teda chcú samostatné bývanie, aby neboli na príťaž svojej rodine, ale zároveň veľmi preferujú časté a intenzívne kontakty so svojimi blízkymi. Podľa výskumu ktorý autorka vykonala v roku 2004 sa zistilo, že väčšina starých ľudí uprednostňuje bývanie separovane od svojich detí. To však nie je v mnohých prípadoch možné, keďže zdravotný stav starším ľuďom často nedovoľuje, aby sa o seba dokázali sami postarať. Túžbou každého starého človeka je byť v prostredí, kde ho majú radi a kde sa o neho starajú keď to bude potrebovať. Intenzívna starostlivosť detí o svojich rodičov a starých rodičov je určite pozitívnym javom. Najmä pre seniorov je potreba citových vzťahov so svojou rodinou prioritou. Niekedy sa u seniorov odkázaných na starostlivosť svojich detí vyskytujú aj negatívne emócie, napríklad preto, že nemôžu nijako deťom vynahradiť ich starostlivosť a opateru. Súčasne ale pociťujú silný pocit uspokojenia a náklonnosti, ktorý prevláda. V stredných generáciách prevláda snaha postarať sa o svojich starých rodičov v ich domácom prostredí, ale nie je to samozrejmosťou. V mnohých prípadoch si deti myslia o svojich rodičoch, že sú sebestačnejší, ako skutočne sú. Je to tým že seniori nechcú byť svojim deťom na príťaž, preto na sebe nedávajú vedieť že ich potrebujú. Eliášová (2009) vo svojej práci opisuje aj zmenu vlastností, ktoré prináša staroba. Hovorí hlavne o zvýšenej úzkosti, teda že starý človek vidí svet oveľa nebezpečnejším. To môže byť ďalší dôvod, prečo sa deti nechcú postarať o svojich rodičov. To čo človek v stredných rokoch chápe úplne normálne, pre starého človeka môže byť príliš obtiažne. Tak vznikajú nedorozumenia, rodinní príslušníci pokladajú seniora za tvrdohlavého a senior si myslí že mu nikto nerozumie. Vhodné je starostlivosť o seniora kombinovať s profesionálnou starostlivosťou, ale v zachovaní domáceho prostredia, kde to starý človek pozná a je zvyknutý.

Ondrušová a Dragomirecká (2012), skúmali LOGO-testom rozdiely v zmysluplnosti u starších osôb. Zamerali sa na rozdiely v pohlaví, vo veku a taktiež spôsobe bývania, teda či človek býva vo vlastnej domácnosti, alebo v inštitucionalizovanom zariadení. Ich výskum bol realizovaný na vzorke 252 osôb s priemerným vekom 82 rokov. Z výsledkov vyplýva, že sa neprejavil žiadny rozdiel v prežívaní zmysluplnosti u mužov a u žien. Významný rozdiel sa preukázal medzi vekovými skupinami. Autorky delili starobu na mladšiu (75-84 rokov) a staršiu (84 a vyššie). Preukázalo sa že respondenti spadajúci do mladšej vekovej kategórie skórovali v teste nižšie, teda dosiahli vyššiu mieru zmysluplnosti. Pri porovnaní bývania sa zistilo, že vyššiu mieru zmysluplnosti vykazujú seniori, ktorí žijú v domácom prostredí s niekým a taktiež

seniori žijúci umiestnení v bežných domovoch dôchodcov. Nižšiu mieru zmysluplnosti zas preukazujú seniori žijúci v domácom prostredí osamotení a tým ktorí žijú v zariadení s potrebnou zdravotnou starostlivosťou, kvôli ich zhoršenému zdravotnému stavu.

## 2 METÓDA

Giňovská, Pavlucčíková (2013) uskutočnili výskum, cieľom ktorého bolo zistiť, či je štatisticky významný rozdiel v prežívaní kognitívnej, afektívnej a motivačnej dimenzie zmyslu života u seniorov žijúcich v domácom prostredí a v inštitucionalizovaných zariadeniach.

### 3.2 Charakteristika výskumnej vzorky, popis výskumných nástrojov

Predpokladáme, že seniori žijúci v domácom prostredí vykazujú vyššiu úroveň životnej zmysluplnosti ako tí, ktorí žijú v domove dôchodcov. Zároveň predpokladáme, že i zložky životnej zmysluplnosti, kognitívna, afektívna a motivačná budú signifikantne vyššie u seniorov žijúcich doma ako v inštitucionalizovaných zariadeniach. Do výskumu boli zaradení seniori, ktorí ešte nie sú ležiaci a zároveň sa neliečia na žiadnu psychickú poruchu. Pre náš kauzálny-porovnávací výskum sme použili dva dotazníky. Prvý z nich zisťuje demografické údaje seniorov. Obsahuje položky ako vek, rod, najvyššie dosiahnuté vzdelanie, súčasný stav jedinca (starobný alebo invalidný dôchodok, prípadne práca), spôsob bývania, profesia, deti, vnuci a podobne. Tento dotazník obsahuje aj 7 položiek na zistenie zmysluplnosti a 5 položiek na ekonomickú situáciu jedinca. Na základe údajov z tohto dotazníka sme vykonali párovanie. Druhým dotazníkom je Škála životnej zmysluplnosti od Halamu (2002). Reliabilita tohto dotazníka zisťovaná na našej výskumnej vzorke bola 0.857.

**Tabuľka 1 Charakteristika výskumnej vzorky**

		Domov dôchodcov	Domáce prostredie
Vek	Pod 75 rokov	7	7
	Nad 75 rokov	24	24
Rod	Muži	8	23
	Ženy	8	23
Rodinný stav	Ženatý/vydatá	3	3
	Vdovec/vdova	25	24
	Rozvedený/rozvedená	1	1
	Slobodný/slobodná	2	3
Deti	áno	27	27
	nie	4	4
Vnúčatá	áno	26	27
	nie	5	4
Viera	áno	30	30
	nie	1	1

### 3.3 Výsledky

Prvou hypotézou, ktorú overujeme je predpoklad, že seniori žijúci v domácom prostredí vykazujú vyšší zmysel života ako tí, ktorí žijú v domove dôchodcov. Predpokladáme že je signifikantný, teda štatisticky významný rozdiel medzi týmito skupinami. Náš predpoklad sme vyvodili na základe výskumu od Tavela (2004). Na overenie tohto vzťahu sme použili neparametrický Mann-Whitney U test.

Tabuľka 2 Výsledky porovnania zmyslu života u seniorov žijúcich v domácom prostredí a v domovoch dôchodcov

<b>Bývanie</b>	<b>N</b>	<b>Mean Rank</b>	<b>U</b>	<b>Sign.</b>
Domov dôchodcov	31	21.45		
Domov	31	41.55		
<b>Spolu</b>	<b>62</b>		<b>169.000</b>	<b>0.000</b>

Tieto výsledky ukazujú, že hladina významnosti rozdielu medzi skupinami je 0.000. Znamená to, že je významný rozdiel v prežívaní zmysluplnosti života u daných skupín. Na zistenie, ktorá skupina skóruje vyššie v prežívaní zmysluplnosti života, bol využitý Mean Rank. Ukázal, že skóre Mean Rank s hodnotou 41.55 je vyššie u skupiny seniorov žijúcich v domácom prostredí. Aj na základe tohto výsledku môžeme vidieť, že seniori žijúci doma skórovali vyššie. Predpoklad sa teda potvrdil. Rovnako signifikantný rozdiel na 1% hladine významnosti vyšiel porovnaním kognitívneho a motivačného komponentu zmyslu života u seniorov žijúcich v inštitucionalizovaných zariadeniach a senioroch žijúcich doma, v prospech seniorov žijúcich doma. V afektívnom komponente zmyslu života sa rozdiel nepotvrdil.

## 3 ZÁVER

Cieľom práce bolo porovnanie zmyslu života u seniorov žijúcich v domácom prostredí a v inštitucionalizovaných zariadeniach. Výsledky potvrdili predpoklad, že vyššiu mieru prežívania zmysluplnosti vykazujú seniori v domácom prostredí. Zistili sa, že seniori bývajúci vo svojom domácom, prirodzenom a známom prostredí, vykazujú podobný zmysel života bez ohľadu na to, či v tejto domácnosti žijú samostatne, alebo s inými rodinnými príslušníkmi. Predpokladáme preto, že deinštitucionalizácia, ktorá je hlavnou a primárnou snahou v Európe, je pre seniorov najlepšou voľbou. Nahradenie ústavnej starostlivosti komunálnou starostlivosťou, kde jedinec ostane vo svojom domácom prostredí, by malo za následok zvýšenie prežívanej zmysluplnosti seniorov. Preto by našou primárnou snahou malo byť zlepšenie podmienok pre rodiny, aby sa mohli a nebáli postarať o svojich starších príbuzných vo veku, keď to najviac potrebujú.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] ÁČOVÁ, D. *Život seniorov a jeho kvalita*. Olomouc bakalárska diplomová práca , Univerzita Palackého v Olomouci, 2010.
- [2] BALCAR, K. Životní smysluplnost, duševní pohoda a zdraví. *Československá psychologie*, 1995, 39, 5, 420-424.
- [3] BALOGOVÁ, B. a kol. *Svet seniora- senior vo svete*. 1. vyd. Prešov: Filozofická fakulta Prešovskej univerzity v Prešove, 2008.
- [4] BALOGOVÁ, B. *Seniori*. 3. vyd. Prešov : Pavol Šidelský – Akcent print, 2009.
- [5] BARTOŠOVIČ, I., PAVLOV, P. *Starostlivosť o seniorov v domovoch dôchodcov*. 2006, Via pract., 3 (7/8), 347-350.
- [6] ELIÁŠOVÁ, L. *Péče o seniora v domácím prostredí*. Diplomová práca. Brno : Masarykova Univerzita, 2009.
- [7] GIŇOVSKÁ, I. *Porovnanie zmyslu života u seniorov žijúcich v domácom prostredí a v inštitucionalizovaných zariadeniach*. Bakalárska práca. Prešov: Prešovská univerzita, 2013.
- [8] HALAMA, P. Teoretické a metodologické prístupy k problematike zmyslu života. *Československá psychologie*, 2000.44, 3, 216-236.
- [9] HALAMA, P. *Zmysel života z pohľadu psychológie*. Slovak Academic Press : Bratislava, 2007.
- [10] HAMILTON, I, S. *Psychologie stárnutí*. Praha: Portál, 1999.
- [11] HAŠKOVCOVÁ, H. *Fenomén staří*. Praha: Panorama, 1989.
- [12] HROZENSKÁ, M. et al. *Sociálna práca so staršími ľuďmi a jej teoreticko-praktické východiská*. Martin : Vydavateľstvo Osveta, 2008.
- [13] KRAVČÁKOVÁ, G. Analýza determinantov ovplyvňujúcich sociálno-ekonomickú situáciu seniorov. In: *Verejná správa a spoločnosť*. Roč. XIII., č. 2 (2012), s. 42-51. ISSN 1335-7182.
- [14] KŘIVOHLAVÝ, J. *Psychologie zmysluplnosti existence*. Praha : Grada, 2006.
- [15] KUBALČÍKOVÁ, K. *Expertíza pro cílovou skupinu Seniori*. Brno: Masarykova Univerzita, 2007.
- [16] MALLET, S. Understanding home: a critical review of the literature. Oxford : *The Editorial Board of The Sociological Review*, 2004. 62 – 89.
- [17] MATOUŠEK, O. *Ústavní péče*. Praha : Sociologické nakladatelství, 1999.
- [18] PAVLUVČÍKOVÁ, E. Adaptácia na starobu a jej súvislosť so zmyslom života. *Sociálne procesy a osobnosť 2012 : Zborník príspevkov z 15. Ročníka medzinárodnej konferencie*, 399-403.
- [19] RHEINWALDOVÁ, E. *Novodobá péče o seniory*. Praha : Grada, 1999.
- [20] SCANNELL, E., ALLEN, F., BURTON, J. Meaning in Life and Positive and Negative Well-being. 2002. *North American Journal of Psychology*, 4.1, 93-111.
- [21] SWANSON, R, M. *An exploration of meaning in the lives of elderly men* : Department of social work. The university of British Columbia, 1988. 86. s.
- [22] TAVEL, P. *Zmysel života podľa V. E. Frankla*. Bratislava : Vydavateľstvo IRIS, 2004.

PhDr. Elena PAVLUVČÍKOVÁ, PhD.

doc. PhDr. Tatjana BÚGELOVÁ – DUBAYOVÁ, PhD.

Prešovská univerzita v Prešove, Filozofická fakulta, Inštitút psychológie

pavluvcikova@unipo.sk

bugelova@unipo.sk

## ŽIVOT SENIOROV DOMA A V DOME DÔCHODCOV

Tat'jana BÚGELOVÁ-DUBAYOVÁ - Zuzana MACHATOVÁ, Elena  
PAVLUVČÍKOVÁ

### Abstract

*Pertaining to the aging the population the theme of this theseis – active aging becomes more important. The aim of this work is to clarify the relation between recreational activities and life perspectives and find differences between them depending on the age, gender, marital status, education, place and type of housing, social and economic saturation. Research group consisted of 85 seniors, 53 in home environment and 32 in retirement house. For the collection of data we used socio-demographic questionnaire, questionnaire of life perspectives, questionnaire of economic saturation, free-time questionnaire and questionnaire of social saturation of seniors (QSSS). The statistical results confirmed the differences in life perspectives or goals pertaining to the type of housing, age, marital status, economic and social saturation. The differences in life perspectives relating to the gender and education as well as the differences in recreational activities relating to the place of housing and gender were not confirmed.*

**Keywords:** senior, life perspectives, recreational activities

### 1 ÚVOD

V posledných, približne desiatich až dvadsiatich rokoch zaznamenávame optimistickú skutočnosť, že aj u nás, na Slovensku sa síce len pozvoľna, ale predsa len predlžuje vek života, čo súčasne aj znamená viac rokov strávených v seniorskej etape života. S predlžujúcim sa obdobím staroby narastá u seniora aj množstvo voľného času a jeho zmysluplného využitia. V súvislosti s týmto javom nadobúda špecifický význam téma aktívneho starnutia najmä v súvislosti so zachovaním si životnej aktivity, elánu, záujmov do tej miery, aby senior, ktorý sa už nevenuje aktívne práci, zamestnaniu si zachoval aj v tomto „postproduktívnom“ veku pocit vnútorného naplnenia a seberealizácie a neprepadol pocitu zbytočnosti či neužitočnosti pre svoje okolie. Už samotný prívlastok „postproduktívny“, ktorý sa tak často pridáva k označeniu seniora, ktorý ukončil svoje oficiálne zamestnanecké a pracovné pôsobenie považujeme nielen za neadekvátne, ale aj, eufemisticky povedané, v podstate za neslušné.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Príspevok vznikol s podporou grantovej agentúry VEGA, č. projektu 1/0124/12 “Životné perspektívy, zmysel života, spokojnosť a sociálna saturácia seniorov žijúcich na Slovensku a v zahraničí”.



V tejto štúdií, ktorá je súčasťou širšieho výskumu sa zaoberáme životom seniorov. Čo robia ak „nič nerobia“, ako trávia svoj voľný čas, vplýva na ich spôsob života ekonomická a sociálna miera uspokojenia? Je spôsob života a životných aktivít rozdielny v závislosti od typu bývania, t. j. doma a v domove dôchodcov a ak áno, v ktorých oblastiach?

Prostredníctvom pomerne rozsiahlej testovej batérie sme sa rozhodli hľadať na tieto ako aj na ďalšie otázky odpoveď

## 2 TEORETICKÉ VÝCHODISKÁ

Porovnávať život seniorov žijúcich v domácom, pôvodnom prostredí a žijúcich v domovoch dôchodcov, v súčasnosti krajšie pomenovaných na domy pre seniorov, sa zdá na prvý pohľad nemožné. Prvá myšlienka, ktorá sa pri takom porovnávaní obvykle vynorí je, že ten prvý variant je neporovnateľne lepší. Pri objektívnom nazeraní na obidva spôsoby existencie seniora zistíme, že každá z týchto možností má tak svoje prednosti ako aj nedostatky. Ako uvádza Határ (2009): „Rodina plní v živote starnúceho rodiča alebo prarodiča nezastupiteľnú úlohu akou je emocionálna a podporná funkcia“. Zároveň však ako podotýkajú Bártlová a Matulay (2009), „... je snahou seniora žiť v blízkosti svojich detí, no na druhej strane čo najdlhšie ostať nezávislý a udržať si svoje súkromie“.

Viacgeneračné spolužitie rodín môže, (cit. voľne) podľa Klevelandovej a Dlabalovej (2008) nadobúdať niekoľko podôb:

- rovnocenné spolužitie, kde všetci členovia rodiny akceptujú navzájom svoje záujmy a žijú vo vzájomnom porozumení,
- liberálne spolužitie, kde sú pomerne častým javom oslabené citové väzby,
- podlízavé spolužitie, kde si rodičia alebo prarodičia „kupujú“ priazeň svojich najbližších, ktorí o nich vlastne ani nemajú záujem,
- nezmieriteľné spolužitie, ide o sebecký a negatívny postoj mladšej generácie voči seniorovi,
- vynútené spolužitie z dôvodu choroby alebo nemožnosti seniora,
- vypočítavé spolužitie, t. j. predstieraný záujem o rodičov alebo prarodičov z dôvodu eventuálneho budúceho prospechu, napr. materiálneho.

Pokiaľ by spolužitie dvoch alebo viacerých generácií prvý model, s najväčšou pravdepodobnosťou by život seniora bol emocionálne neuspokojený a zažíval by dlhodobé frustračné stavy.

Verejná sociálna starostlivosť o seniorov sa realizuje na Slovensku obvykle v niektorom z týchto typov zariadení:

- domovy dôchodcov, resp. zariadenia pre seniorov,
- domovy sociálnych služieb,

špecializované zariadenia pre seniorov zamerané na poskytovanie špeciálnej starostlivosti.

Prechod seniora z domáceho prostredia do niektorého z uvedených typov zariadení sa takmer nikdy nezaobíde bez adaptačných problémov na nové prostredie. Toto obdobie privykania si na nový spôsob života môže byť vo veľkej miere uľahčený intenzívnou podporou príbuzných, ale aj poskytovaním dôkladných informácií zo strany personálu, prípadne poradenskou a psychologickou intervenciou. Výskum Hrozenkovej (2011) poukazuje na priemernú spokojnosť seniorov žijúcich v domovoch dôchodcov, kde seniori nadväzujú uspokojivé priateľské väzby, vytvárajú partie, vítajú možnosť rozhovorov s rovnocennými partnermi, čo často aj vysoko oceňujú.

Mitchellová (1999) vo svojom výskume zistila, že kvalitu života seniorov v zariadeniach pre seniorov najviac ovplyvňujú demografické charakteristiky seniorov a ich zdravotný stav, sociálne zapájanie (angažovanosť), charakteristika zariadenia a psychosociálne klíma. Taktiež poukazuje na fakt, že na kvalitu života seniora v zariadeniach pre seniorov pozitívne vplýva vytvorenie kohezívneho sociálneho prostredia, podpora sociálnej participácie na spoločenskom dianí a, samozrejme, angažovanosť ich rodín.

**Cieľ výskumu.** Cieľom tejto práce bolo overiť vzťah medzi životnými perspektívami, resp. stanovovaním si životných cieľov a záujmovými aktivitami seniorov. Objasniť rozdiely v životných cieľoch a záujmových aktivitách v súvislosti s vekom, rodom, rodinným stavom, vzdelaním, typom a miestom bývania, sociálnou a ekonomickou saturáciou. Sekundárnym cieľom bolo zistiť, akým aktivitám sa seniori vo svojom voľnom čase venujú v závislosti na type bývania.

### 3 METÓDA VÝSKUMU

#### 3.1 Výskumná vzorka

Výskumu sa zúčastnilo 85 seniorov, 52 žien a 33 mužov vo veku od 65 do 92 rokov s priemerným vekom 73,6 rokov. Respondenti boli rozdelení do 2 skupín z hľadiska veku na mladších seniorov (od 65 do 74 rokov) a starších seniorov (75 a viac rokov) a do 3 skupín podľa typu bývania, pričom prvú skupinu tvorilo 30 seniorov žijúcich v meste, druhá skupina pozostávala z 23 seniorov žijúcich na vidieku a tretiu skupinu tvorili obyvatelia domova dôchodcov v počte 32 seniorov. Respondenti boli vyberaní do súboru prostredníctvom príležitostného výberu život seniorov žijúcich v domácom, pôvodnom prostredí a žijú.

#### 3.2 Výskumné nástroje.

Sociodemografický dotazník zostavený členmi kolektívu riešiteľov grantovej úlohy VEGA č. projektu 1/0124/12 Životné perspektívy, zmysel života, spokojnosť a sociálna saturácia seniorov žijúcich na Slovensku a v zahraničí. Pozostáva z 13 položiek zahŕňajúcich základné socio-demografické charakteristiky.

Dotazník životných perspektív obsahuje 7 položiek, ktorým prislúchajú 4 možnosti škálových odpovedí ( úplne súhlasím, skôr súhlasím, skôr nesúhlasím, úplne

nesúhlasím). Proband má za úlohu vyjadriť intenzitu svojho súhlasu či nesúhlasu na škále od 4 (úplný súhlas) po 1 (úplný nesúhlas). Hrubé skóre, pohybujúce sa od 28 bodov (maximum) po 7 bodov (minimum) vypovedá o miere prítomnosti životných perspektív. Cronbachova alfa  $\alpha = 0,868$  svedčí o dobrej reliabilite testu. Tento dotazník bol zostavený členmi kolektívu riešiteľov grantovej úlohy VEGA č.projektu 1/0124/12 Životné perspektívy, zmysel života, spokojnosť a sociálna saturácia seniorov žijúcich na Slovensku a v zahraničí.

Dotazník ekonomickej saturovanosti (Kravčáková, 2012) zahŕňa 6 položiek so 4 možnosťami škálových odpovedí ( úplne súhlasím, skôr súhlasím, skôr nesúhlasím, úplne nesúhlasím), ktorými má respondent vyjadriť intenzitu svojho súhlasu či nesúhlasu. Intenzita súhlasu/ nesúhlasu sa pohybuje na škále od 4 (úplný súhlas) po 1 (úplný nesúhlas). Hrubé skóre, v rozmedzí od 24 bodov (maximum) po 6 bodov (minimum), vypovedá o miere ekonomickej saturovanosti. Cronbachova alfa  $\alpha = 0,874$  potvrdzuje dobrú reliabilitu testu.

Dotazník voľného času zameraný na využívanie voľného času obsahuje 9 položiek s možnosťou výberu niekoľkých odpovedí. Úlohou respondenta je označiť jednu alebo viac odpovedí, zodpovedajúcich jeho presvedčeniu, prípadne dopísať odpoveď, ktorá sa medzi predvolenými možnosťami nenachádza. Ide o zberový dotazník, mapujúci voľný čas seniorov. Poskytuje informácie o trávení, organizácii, hodnotení a informovanosti o možnostiach využívania voľného času cieľovou skupinou – seniormi.

Dotazník sociálnej saturovanosti seniorov (DSSS, Búgelová-Dubayová, 2005) zisťujúci mieru sociálnej saturovanosti, tj. subjektívneho uspokojenia sociálnych potrieb a spokojnosť resp. nespokojnosť s daným stavom. Pozostáva z 39 položiek vytvorených z otázok pološtrukturovaných rozhovorov. Úlohou respondenta je označiť odpoveď (áno/nie), zodpovedajúcu jeho súčasnému stavu a zároveň označiť, či ho súčasný stav uspokojuje alebo neuspokojuje. Hrubé skóre pohybujúce sa od 39 bodov (maximálna saturácia) po 0 bodov (extrémna absencia sociálnej saturácie) vypovedá o miere sociálnej saturovanosti. Rovnaké hodnotenie sa vzťahuje na zisťovanie miery spokojnosti, resp. nespokojnosti s daným stavom, pričom 39 bodov vyjadruje maximálnu spokojnosť a 0 bodov vyjadruje maximálnu nespokojnosť. Reliabilita dotazníka bola opakovane overovaná, pričom hodnota Cronbachovej alfy sa pohybovala v rozpätí od 0,82 do 0,86.

#### 4. VÝSLEDKY A INTERPRETÁCIA

##### 4.4 Životné ciele vo vzťahu k typu bývania, veku, rodu a rodinnému stavu

V nasledujúcom prehľade tabuliek prezentujeme výsledky vzťahujúce sa k vybraným sociodemografickým premenným.

**Tabuľka 1 Rozdiely v miere prítomnosti životných cieľov podľa typu bývania**

Prítomnosť životných cieľov	t	df	p
Domáce prostredie/ domov dôchodcov	4,24	83	p < 0,001

Výsledky t-testu potvrdzujú existenciu štatisticky významných rozdielov ( $p < 0,001$ ) v miere prítomnosti životných cieľov podľa typu bývania (vid' Tabuľka č.1). Rozdiely medzi jednotlivými typmi bývania sú zaznamenané v Tabuľke č.2.

**Tabuľka 2 Priemerné rozdiely v miere prítomnosti životných cieľov podľa typu bývania**

Životné ciele	n	M	SD
Domáce prostredie	53	24,54	3,72
Domov dôchodcov	32	20,68	4,58

Tabuľka 2 poukazuje na nižšiu mieru prítomnosti životných cieľov u seniorov žijúcich v domove dôchodcov v porovnaní so seniormi žijúcimi v domácom prostredí.

**Tabuľka 3 Rozdiely v miere prítomnosti životných cieľov podľa veku**

Prítomnosť životných cieľov	t	df	p
Mladší seniori / starší seniori	3,203	83	0,002

Výsledky t-testu poukazujú na významné rozdiely ( $p=0,002$ ) medzi vekovými skupinami v miere prítomnosti životných cieľov (vid' Tabuľka č.3).

**Tabuľka 4 Priemerné rozdiely v prítomnosti životných cieľov podľa veku**

Životné ciele	n	M	SD
Mladší	51	24,29	4,22
Starší	34	21,29	4,23

Rozdiely zaznamenané v tabuľke 2 vypovedajú o vyššej miere prítomnosti životných cieľov u mladších seniorov (od 65 – 74 rokov) v porovnaní so staršími seniormi (75 a viac rokov).

**Tabuľka 5 Rozdiely v miere prítomnosti životných cieľov podľa rodu**

Prítomnosť životných cieľov	t	df	p
Ženy seniorky / muži seniori	0,253	83	0,801

Výsledky t-testu ( $p = 0,801$ ) obsiahnuté v tabuľke 5, nepreukazujú existenciu významných rodových rozdielov v miere prítomnosti životných cieľov.

**Tabuľka 6 Rozdiely v stanovovaní si životných cieľov na základe vzdelania**

Stanovovanie životných cieľov	Chi -Square	df	p
Vzdelanie	2,876	2	0,237

Kruskal-Wallisov H test nepreukázal významné štatistické rozdiely ( $p = 0,237$ ) v stanovovaní si životných cieľov v súvislosti so vzdelaním (vid'. tabuľka 6). Na základe výsledkov nebola hypotéza H4 potvrdená.

**Tabuľka 7 Rodinný stav – rozdiely v životných cieľoch**

	MS	F	df	p
Rodinný stav * životné ciele	53,369	3,164	3	0,029

Výsledky ANOVY uvedené v tabuľke 7 vypovedajú o existencii rozdielov v miere prítomnosti životných cieľov vzhľadom na rodinný stav ( $p = 0,029$ ). O rozdieloch medzi jednotlivými skupinami vypovedá tabuľka 8.

**Tabuľka 8 Rodinný stav – rozdiely medzi skupinami v životných cieľoch**

		Priemerný rozdiel	SD	p
Vydatá / ženatý	Vdova / vdovec	3,045	1,083	0,006
	Slobodná / slobodný	3,69	1,803	0,044

Tabuľka 8 informuje o prítomnosti významných rozdielov medzi jednotlivými kategóriami rodinného stavu v rámci životných cieľov. Výsledky zaznamenávajú rozdiely medzi seniormi v manželskom stave a ovdovenými seniormi ( $p = 0,006$ ) i medzi seniormi v manželskom stave a slobodnými seniormi ( $p = 0,044$ ). Zo zistení vyplýva súvislosť rodinného stavu s mierou prítomnosti životných cieľov. Môžeme konštatovať, že u ovdovených seniorov je nižšia miera prítomnosti životných cieľov ako u seniorov v manželskom stave.

V nasledujúcej tabuľke je prezentovaná vzájomná podmienenosť jednotlivých skúmaných premenných.

**Tabuľka 9 Korelačná matica sledovaných premenných**

		Životné ciele	Ekonomická	Spokojnosť so	Aktívne
Životné ciele	Pearson	1	,313**	,572**	,384**
	Sig.		,004	,000	,000
	N	85	85	85	85
Ekonomická saturovanosť	Pearson		1	516**	,256*
	Sig.			,000	,018
	N		85	85	85
Spokojnosť so SS	Pearson			1	,336**
	Sig.				,002
	N			85	85
Aktívne záujmy	Pearson				1
	Sig.				
	N				85

\*\*  $p < 0,01$  \*  $p < 0,05$

Životné ciele seniorov a nielen ich veľmi úzko súvisia so záujmami. V prezentovanom výskume sa táto súvislosť prejavila vo veľkej miere potvrdila, a preto v nasledujúcom prehľade uvádzame len vo verbalizovanej forme výsledky vzťahujúce sa k záujmovým

aktivitám a jednotlivým sociodemografickým premenným. Pri všetkých uvedených výsledkoch bola dosiahnutá hladina významnosti  $p$  menšie ako 0.05, resp. ako 0.01.

*Záujmové aktivity*

- *a rodinný stav* – zo zistení vyplýva súvislosť rodinného stavu s mierou prítomnosti záujmových aktivít. Môžeme konštatovať, že u ovdovených seniorov je nižšia miera prítomnosti záujmových aktivít ako u seniorov žijúcich s partnerom;
- *a vzdelanie* - výsledky t-testu potvrdili existenciu významných rozdielov v aktívnych záujmoch ( $p = 0,006$ ), v duševných aktivitách ( $p = 0,002$ ) a vo fyzických aktivitách ( $p = 0,005$ ) medzi seniormi so stredoškolským vzdelaním a seniormi s vysokoškolským vzdelaním v prospech vyššieho vzdelania;
- *a miesta bývania mesto / vidiek* - výsledky t-testu ( $p = 0,05$ ) potvrdzujú existenciu významných rozdielov v aktívnych záujmoch seniorov medzi mestom a vidiekom. Pomerne prekvapivým zistením bolo, že menej aktívnych záujmov majú seniori žijúci v meste oproti seniorom žijúcim na vidieku;
- *a veku* – podľa očakávania výsledky t-testu ( $p = 0.05$ ), mladší seniori vykazovali významne viac záujmových aktivít a častejšie ich realizovali oproti starším seniorom;
- *a rodu* - podľa výsledkov t-testu ( $p = 0,340$ ) neexistujú štatisticky významné rozdiely v aktívnych záujmoch medzi ženami seniorkami a mužmi seniormi;
- *a ekonomickej saturácie* – subjektívna spokojnosť s vlastnou ekonomickou situáciou ( $p = 0.01$ ) významne podporuje frekvenciu aj rozsah záujmových aktivít. Aké záujmové aktivity preferujú seniori v domácom prostredí a v domovoch dôchodcov je prezentované v nasledujúcom prehľade.

**Tabuľka 10 Priemerné rozdiely v záujmových aktivitách podľa typu bývania vyjadrené v %**

	<b>Záujmové aktivity</b>	<b>Domáce prostredie</b>	<b>Domov dôchodcov</b>
<b>Fyzické aktivity</b>	Šport	35,8	9,4
	Prechádzky	58,5	68,3
	Starostlivosť	60,4	3,1
	Domáce práce	49,1	6,3
	Manuálne činnosti	54,7	9,4
	Cestovanie	34	100
	Nakupovanie	35,8	6,3
<b>Duševné aktivity</b>	Kultúrne podujatia	45,3	18,8
	Vzdelávacie aktivity	37,7	12,5
	Čítanie	73,6	56,3
	Sledovanie TV	84,9	81,3
	Počúvanie hudby	83	62,5
	Spoločenské hry	26,4	18,8
	Univerzita tretieho veku	45,3	3,1
	Kluby dôchodcov	13,2	9,4
Kaviarne	28,3	15,6	

Z prehľadovej tabuľky je na prvý pohľad zrejmé, že vo frekvencii a šírke záujmových aktivít „vedú“ seniori žijúci v domácom prostredí. Aj keď uvedený zoznam záujmových aktivít nie je možné považovať za úplný, môžeme konštatovať, že najväčšie rozdiely boli zaznamenané v oblasti aktívnych vzdelávacích aktivít, športových a manuálnych aktivít, zaobieraním sa nákupmi a návštevou kultúrnych podujatí v neprospech seniorov žijúcich v domovoch dôchodcov. Vzhľadom k tomu, že všetci respondenti zaradení do výskumu boli fyzicky aj psychicky dostatočne spôsobilí a neodkázali na bezprostrednú starostlivosť iných ľudí, resp. personálu, výsledky transparentne poukazujú na možnosti ako a kde zatraktívniť každodenný život seniorov žijúcich v inštitucionalizovaných zariadeniach. Optimisticky sa javí údaj o cestovateľských aktivitách, kde seniori z domovov dôchodcov vysoko predstihli v tejto aktivite domácich seniorov, a aj keď ide pravdepodobne o jednorázové aktivity vo forme jednodenných výletov, seniori z domovov dôchodcov ich zrejme využívajú v maximálnej miere.

## 5 ZÁVER

Domnievame sa, že zámer predostrieť aspoň čiastočne obraz života seniorov na Slovensku sa nám podaril. Z výsledkov môžeme usudzovať, že aj podľa nášho očakávania sú aktívnejší seniori žijúci v domácom prostredí a pravdepodobne prežívajú aj pestrejším spôsobom svoje dni oproti seniorom z domovov dôchodcov. Veľký vplyv na ich spôsob života a životnú spokojnosť nepochybne majú ich najbližší príbuzní, vlastná ekonomická situácia, výška vzdelania a šírka záujmov. Je nanajvýš potrebné si uvedomiť, že seniori v domovoch dôchodcov majú automaticky oklieštené možnosti vlastnej sebarealizácie, ktorá je do istej miery limitovaná zmenou prostredia, ktorá určite nie je pre nich jednoduchá a neraz aj psychicky traumatizujúca. Jednou z možností ako im spríjemniť život a dať mu aj v pokročilejšom veku zmyslupnosť a atraktivnosť, je umožniť im v maximálnej miere naplniť ich doterajšie záujmy a pomáhať nachádzať ďalšie, ktoré im napomôžu čo najdlhšie si zachovať psychickú aj fyzickú čulosť a každodenný úsmev. Určite si od nás túto starostlivosť zaslúžia.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BÁRTLOVÁ, S. MATULAY, S. *Sociologie zdraví, nemoci a rodiny*. Martin: Osveta. ISBN 978-80-8063-306-6.
- [2] HATÁR, C. *Kríza starostlivosti o seniorov – rodičov a prarodičov v domácom prostredí*. In Balogová, B. a kol. *Múdrosť veku – vek múdrosti* (s. 85-101). Prešov: Filozofická fakulta Prešovskej univerzity v Prešove, 2009. ISBN 978-80-555-0084-3.
- [3] HROZENSKÁ, M. *Kvalita života starších ľudí v priestore spoločenských vied*. Nitra: Effeta. ISBN 978-80-89245-24-6.

- [4] KLEVETOVÁ, D., DLABALOVÁ, I. *Motivační prvky při práci se seniory*. Praha: Grada, 2008. ISBN 978-80-247-2169-9.
- [5] KRAVČÁKOVÁ, G. Subjektívne posúdenie sociálno-ekonomickej situácie seniormi. In: *Ľudský kapitál a spoločnosť: zborník z konferencie*. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2012. ISBN 9788089496082. S. 97-104.

doc. PhDr. Tatjana BÚGELOVÁ – DUBAYOVÁ, PhD.

Zuzana MACHATOVÁ

PhDr. Elena PAVLUVČÍKOVÁ, PhD.

Prešovská univerzita v Prešove, Filozofická fakulta, Inštitút psychológie

tatiana.bugelova@unipo.sk, elena.pavlucikova@unipo.sk



# MOŽNOSTI VEREJNEJ SPRÁVY PRI RIEŠENÍ FINANČNEJ NE-GRAMOTNOSTI SENIOROV

Gabriela KRAVČÁKOVÁ

## Abstract

*The purpose of the European Year for Active Ageing and Solidarity between Generations (2012) was to improve the lives of older people. During the year were implemented several activities to promote health, employability and participation in social life, social inclusion etc. Slovak Republic prepared the National Programme for Active Ageing 2014-2020. According to the principle of self-realization, one of the objectives of the program is to allow older people access education. Presented research results confirm the low level of financial literacy among older people, which might suggest their possible financial misuse. The paper presents the possibility of public administration dealing with this serious problem.*

**Keywords:** *senior, old age, financial literacy, financial education*

## 1 ÚVOD

Každý človek v každom veku má potreby. Tie sú individuálne odlišné, no u každého človeka zohrávajú významú úlohu pri rozhodovaní o konaní a správaní. Miera dôležitosti potrieb rozhoduje o intenzite a vytrvalosti pri ich uspokojovaní. Možnosť uspokojovania potrieb súvisí často s množstvom finančných zdrojov. Ekonomické potreby si jedinec uspokojuje výrobkami a službami, pričom ich hodnota je spravidla vyjadrená v peniazoch. Peniaze (rodinné a osobné financie) sú ústredným pojmom finančnej gramotnosti. Výsledky výskumov ukazujú, že finančná gramotnosť obyvateľov Slovenska je nízka. Nízka finančná gramotnosť je charakteristická práve pre seniorov. Absencia poznatkov z oblasti osobných a rodinných financií je jednou z príčin finančných problémov, do ktorých sa v súčasnosti dostáva čoraz viac seniorov, resp. seniorských rodín. Príspevok uvádza niekoľko možností riešenia finančnej negramotnosti seniorov, pričom prezentuje aj vybrané výsledky výskumu (realizovaný v roku 2013), ktorého objektom boli seniori z východného Slovenska.<sup>1</sup>

## 2 STARNUTIE A SOCIÁLNE DÔSLEDKY STAROBY

Životný cyklus jedinca končí starnutím a starobou. Táto etapa života je prirodzenou

---

<sup>1</sup> Príspevok je čiastkovým výstupom výskumnej úlohy VEGA, č. 1/0124/12 „Životné perspektívy, zmysel života, spokojnosť a sociálna saturácia seniorov žijúcich na Slovensku a v zahraničí“

etapou ontogenetického vývoja človeka. Podľa Svetovej zdravotníckej organizácie (WHO) je „starecký vek alebo senescencia obdobím života, kedy sa poškodenie fyzických a psychických síl stáva manifestným pri porovnaní s predošlými životnými obdobiami“ (in Haskovcová, 2010, s. 20). V tomto kontexte chápu starnutie a starobu napr. tiež Hamilton (1999), Hocman (1985) a Froľkis (1990), ktorý hovorí až o deštrukčnom procese organizmu, ku ktorému dochádza pod vplyvom rôznych objektívnych a subjektívnych faktorov.

Proces starnutia je procesom zmien, ktorý je individuálne odlišný a má nerovnomerný priebeh. Tie sa týkajú nielen organizmu. Rovnako dochádza k spoločensko-sociálnym zmenám a teda možno hovoriť o sociálnych dôsledkoch staroby. Medzi sociálne dôsledky patria – ako uvádza napr. Balogová (2005) – najmä vstup do dôchodku, smrť partnera, nižší príjem, osamelosť, či sociálna izolácia, strata sebestačnosti, zmena životného štýlu, zmena prostredia (aj fyzické prostredie – technológie, poznatky, ...) a s tým spojené ďalšie súvislosti.

Seniori majú v spoločnosti svoje miesto a spoločnosť má voči nim zodpovednosť, preto majú mať vytvorené dôstojné podmienky na život. Ako príklad možno uviesť Stratégiu aktívneho starnutia, ktorú vypracovala a realizuje vláda Slovenskej republiky, ďalej Európskou komisiou rok 2012 vyhlásený za Európsky rok aktívneho starnutia a solidarity medzi generáciami, pričom snahou bolo (a je, pretože viaceré aktivity pretrvávajú) zabezpečiť, aby sa starší ľudia mohli viac zapájať do spoločenského diania, uplatniť sa na trhu práce, v rodinnom živote.

### 3 FINANČNÁ GRAMOTNOSŤ

Pojem gramotnosť má grécky pôvod a pôvodne znamenalo znalosť písania a čítania. V súčasnosti je tento pojem chápaný širšie, pričom ide o rozšírenie znalostí, napr. o znalosť numerickej, právnu, informačnú, digitálnu, finančnú. Finančnú gramotnosť definuje Národný štandard finančnej gramotnosti (2008) ako schopnosť využívať poznatky, zručnosti a skúsenosti na efektívne riadenie vlastných finančných zdrojov s cieľom zaistiť celoživotné finančné zabezpečenie seba a svojej domácnosti. Nadácia Partners, ktorá je iniciátorom projektu Deň finančnej gramotnosti definuje finančnú gramotnosť ako znalosť “všeobecných vedomostí ľudí v oblasti financií a ako schopnosť ľudí rozumieť a vedieť efektívne rozhodovať pri správe svojich peňazí a finančných aktív” (Deň finančnej gramotnosti, 2012). Zložkami finančnej gramotnosti je peňažná, cenová a rozpočtová gramotnosť. Dvořáková a kol. (2009) považujú za neoddeliteľnú súčasť finančnej gramotnosti i orientáciu v základných vzťahoch medzi jednotlivými sektormi ekonomiky, znalosť základných makroekonomických ukazovateľov a poznatky z daňovej oblasti.

Na základe výzvy Európskej komisie bol v roku 2008 vládou SR prijatý Národný štandard finančnej gramotnosti (ďalej Štandard). Cieľom Štandardu je implementácia vzdelávania do praxe. V praxi ide o implementáciu poznatkov z finančnej oblasti do vzdelávacích programov predovšetkým štátnych základných a stredných škôl. Len

nepatrne sa prejavuje v programoch celoživotného vzdelávania. Poznatky z oblasti osobných a rodinných financií sú nutné pre fungovanie každého človeka v spoločnosti, preto považujeme tento oficiálny dokument za dôležitý. Pozitívne hodnotíme aj realizáciu aktivít, ktoré sa uskutočnili pod vplyvom Štandardu. Dobrým príkladom je projekt Poznaj svoje peniaze, ktorý sa realizuje na stredných školách od roku 2001. Uvedené naznačuje, že aktivity finančného vzdelávania sú prioritne nasmerované na deti a mládež. Ľudia v produktívnom veku a seniori sú zrejme nedostatočne zaujímavou cieľovou skupinou alebo sa od nich očakáva vlastná iniciatíva pri vzdelávaní (napr. využívanie internetových portálov poskytujúcich e-learningové vzdelávanie a pod.). Finančné vzdelávanie ľudí v produktívnom veku a seniorov je nedostatočné. Na základe toho identifikujeme rezervy, či nedostatky aj v Štandarde.

Nedostatky vo finančnej oblasti sa prejavujú v praxi. Ľudia sa zadlžujú, stávajú sa insolventnými. Rizikovou skupinou sú predovšetkým seniori vo veku nad 65 rokov a jednotlivci s nízkymi príjmami. Dôsledky finančných problémov sú alarmujúce (exekúcie, samovraždy, bezdomovectvo, zlé rodinné vzťahy, atď.).

#### **4 FINANČNÁ GRAMOTNOSŤ SENIOROV V SR – VÝSLEDKY VÝSKUMU**

Záujem odbornej verejnosti o seniorov sa týka viacerých tém. Spracováva sa napr. proces starnutia, zdravie, inštitucionálna starostlivosť, dôchodky, zamestnávanie, ďalšie vzdelávanie, práva seniorov a pod. Problematika finančného poznania a vzdelávania seniorov je podľa nášho názoru spracovávaná nedostatočne.

Podľa výsledkov výskumu Infostatu (2010) respondenti (SR) vo veku 50 a viac rokov sa nevedia orientovať na trhu finančných produktov, neinvestujú, väčšina z nich nevyužíva ani bežné účty a nepoisťuje sa. Na druhej strane sporia, vytvárajú si rezervy pre budúcnosť. Agentúra Focus (in Baláž, 2012) zistila, že existuje štatisticky významný rozdiel v úrovni finančných poznatkov medzi respondentmi vo veku od 50 do 65 rokov a respondentmi vo veku 65 rokov a viac. Napr. 70,5 % respondentov do 49 rokov rozumie inflácii, vo vekovej kategórii 50 – 65 rokov ich bolo 64,4 %, zo skupiny respondentov 65 plus túto znalosť preukázalo už len 51,8 %. Klesajúci počet správnych odpovedí pri narastajúcom veku sa prejavil aj pri otázkach zameraných na diverzifikáciu, zložené úročenie či hypotéku. Baláž (2012) uvádza, že dôvodom týchto problémov u skupiny respondentov 65 plus je vekom podmienený pokles logicko-matematických schopností. Index finančnej gramotnosti seniorov je podľa Slovenskej bankskej asociácie (2007) má hodnotu 0,48. Seniori sa tak zaradili medzi socio-demografické skupiny s najnižšou finančnou gramotnosťou.

V roku 2013 sme realizovali výskum finančnej gramotnosti seniorov v SR. Hlavným cieľom výskumu bolo *zistiť a analyzovať poznatky základnej finančnej gramotnosti seniorov podľa vybraných socio-demografických charakteristík*. Pre limitovaný rozsah príspevku sú v tomto texte prezentované len vybrané výsledky výskumu.

#### 4.1 Výskumná metóda

**Charakteristika výskumnej vzorky.** Výber výskumnej vzorky bol realizovaný ako príležitostný výber, pričom nedostatky tohto typu výberu sme sa pokúsili vyvážiť množstvom oslovených respondentov. Výskumnú vzorku popisujeme podľa vybraných sociálno-demografických charakteristík. Sledovanými znakmi boli pohlavie, vek, rodinný stav, najvyššie dosiahnuté vzdelanie a spôsob bývania. Výskumu sa zúčastnili respondenti – seniori z východného Slovenska. Výskumu sa zúčastnilo celkom 353 respondentov – seniorov.

**Tabuľka 1 Štruktúra respondentov podľa sledovaných znakov**

Štruktúra respondentov		Počet (n)	Percento (%)
<b>Pohlavie</b>	Ženy	216	61
	Muži	137	39
<b>Vek</b>	50 – 60 rokov	128	36
	61 – 70 rokov	170	48
	71 – 80 rokov	53	15
	81 a viac rokov	2	1
<b>Stav</b>	vydatá / ženatý	176	50
	vdova / vdovec	115	33
	slobodná / ý	23	6
<b>Vzdelanie</b>	základné	38	11
	stredné bez maturity	53	15
	stredné s maturitou	172	49
	vysokoškolské	90	25

**Popis výskumného nástroja.** Na získanie empirických údajov bol použitý autorský Dotazník finančnej gramotnosti seniorov (ďalej DFGS alebo dotazník). Otázky boli vytvorené po analýze dotazníkov zameraných na finančnú gramotnosť (Baláž, 2012; Škola rodinných financií, 2011; Test národa, 2013). Dotazník je rozdelený do dvoch častí. Úvodným textom bol respondent informovaný o výskumnom zámere a motivovaný k vyplneniu dotazníka. Prvá časť dotazníka je zameraná na zistenie úrovne poznatkov v oblastiach príjmov, výdavkov a rozpočtu, úverovej politiky, investícií, platobného styku a v oblasti dôchodkovej politiky a tvorí ju 30 otvorených a uzavretých otázok. V druhej časti dotazníka boli zisťované sociálno-demografické charakteristiky respondentov. Respondenti boli tiež požiadaní o samohodnotenie svojich poznatkov o rodinných a osobných financiách. Okrem toho sme zisťovali aj ich názor na možnosti zabezpečenia finančného vzdelávania.

Základná analýza získaných dát bola realizovaná s využitím metód deskriptívnej a induktívnej analýzy. Pri vyhodnocovaní údajov bola použitá analýza frekvencií výskytu hodnôt absolútnej a relatívnej početnosti.

## 4.2 Výsledky výskumu

Čiastkovým cieľom výskumu bolo zistiť poznatky respondentov z oblasti plánovania príjmov, výdavkov a rozpočtu.

Rozpočet (osobný, domácnosti) a výkaz príjmov a výdavkov sú dôležité nástroje na aktívne riadenie osobných financií. Poskytujú prehľad o plánovaných a realizovaných výdavkoch a ich výške. Tiež umožňujú získať kontrolu nad financiami a odhaliť rezervy, resp. nedostatky. Pri zostavovaní výkazov je potrebné poznať štruktúru príjmov (napr. aktívne: plat; sociálne: dávky; investičné: dividendy; mimoriadne: predaj nepotrebných vecí, dar; pasívne: prenájom) a výdavkov (napr. fixné – inkaso, hypotéka; kontrolovateľné: zábava), pričom nestačí len plánovať. Dôležitá je aj kontrola plánu a skutočnej realizácie výdavkov.

**Tabuľka 2 Plánovanie príjmov a výdavkov**

Štruktúra respondentov		Neplánujem		Plánujem na obdobie							
				1-2 mes.		0,5 roka		1 rok		2 r. a viac	
		n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
<b>VEK</b>	50 – 60 r.	28	7,9	42	11,9	28	7,9	18	5,1	12	3,4
	61 – 70 r.	63	17,8	51	14,4	24	6,8	24	6,8	8	2,3
	71 – 80 r.	21	5,9	16	4,5	6	1,7	8	2,3	2	0,6
	81 r. plus	1	0,3	1	0,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0
<b>ROD</b>	Ženy	59	16,7	68	19,3	43	12,2	35	9,9	11	3,1
	Muži	54	15,3	42	11,9	15	4,2	15	4,2	11	3,1
<b>Spolu</b>		<b>113</b>	<b>32,0</b>	<b>110</b>	<b>31,2</b>	<b>58</b>	<b>16,4</b>	<b>50</b>	<b>14,2</b>	<b>22,0</b>	<b>6,2</b>

Respondenti odpovedali na otázku na ako dlho si najčastejšie plánujú príjmy, výdavky a úspory v svojej domácnosti (tab. 2). Z celkového počtu respondentov 32 % neplánuje vôbec. Táto odpoveď sa z hľadiska veku vyskytovala najčastejšie u seniorov vo veku 61 až 70 rokov (17,8 %) a z hľadiska najvyššieho dosiahnutého vzdelania u seniorov, ktorí absolvovali stredoškolské vzdelanie s maturitou (12,5 %). Respondenti plánujú predovšetkým na krátke obdobie. Na 1 – 2 mesiace plánuje 31,2 % respondentov a na pol roka dopredu plánuje 16,4 % respondentov.

Zisťovali sme tiež, či respondenti rozumejú pojmu rozpočet. Vyjadriť sa mali k definícii (tab. 3) – či ju považujú za správnu, nesprávnu, resp. že nevedia čo je rozpočet. Z celkového počtu respondentov uviedlo správnu odpoveď 60,6 %.

Ďalším čiastkovým cieľom bolo zistiť poznatky respondentov z oblasti poistenia. Každý človek sa v priebehu svojho života rozhoduje, rieši problémy. Rozhodnutia môžu byť programované (uplatnený je opakovaný bežný postup riešenia problému) a neprogramované (problém sa v minulosti nevyskytol, je zložitý, ojedinelý; nie je návod na riešenie). Predovšetkým rozhodovanie o neprogramovaných problémoch je náročné a spojené s nejakou mierou rizika. Poistenie je možným nástrojom na zníženie rizika.

Tabuľka 3 Chápanie pojmu rozpočet

Štruktúra respondentov		Rozpočet ukazuje na zloženie (štruktúru) príjmov a výdavkov					
		Správne		Nesprávne		Neviem	
		n	%	n	%	n	%
VEK	50 – 60 r.	84	23,8	5	1,4	39	11,0
	61 – 70 r.	104	29,5	5	1,4	61	17,3
	71 – 80 r.	25	7,1	4	1,1	24	6,8
	81 r. plus	1	0,3	0	0,0	1	0,3
ROD	Ženy	118	33,4	8	2,3	90	25,5
	Muži	96	27,2	6	1,7	35	9,9
<b>Spolu</b>		<b>214</b>	<b>60,6</b>	<b>14</b>	<b>4,0</b>	<b>125</b>	<b>35,4</b>

Tabuľka 4 Poznanie pojmu poistné plnenie

Štruktúra respondentov		Poistné plnenie					
		Platenie poistného poisťovní v pravidelných splátkach, spravidla mesačne		Predĺženie platnosti poistnej zmluvy pri ukončení poistenia na dohodnutú dobu.		Úhrada poisťovne poistenému v prípade poistnej udalosti - napr. úrazu, krádeže, dopravnej nehody.	
		Nesprávna odpoveď		Nesprávna odpoveď		Správna odpoveď	
		n	%	n	%	n	%
VEK	50 – 60 r.	28	7,9	12	3,4	88	24,9
	61 – 70 r.	67	19,0	23	6,5	80	22,7
	71 – 80 r.	18	5,1	0	0,0	35	9,9
	81 r. plus	2	0,6	0	0,0	0	0,0
ROD	Ženy	85	24,1	17	4,8	114	32,3
	Muži	30	8,5	18	5,1	89	25,2
<b>Spolu</b>		<b>115</b>	<b>32,6</b>	<b>35</b>	<b>9,9</b>	<b>203</b>	<b>57,5</b>

Zisťovali sme, či respondenti rozumejú pojmu poistné plnenie (tab. 4). Správne odpovedalo len 57,5 % respondentov. Nesprávne odpovedali predovšetkým respondenti vo veku 61 – 70 rokov (25,5 %), ženy častejšie ako muži a respondenti, ktorí absolvovali stredoškolské vzdelanie s maturitou.

U respondentov bol zisťovaný ich názor na potrebu poistenia sa (tab. 5). Boli požiadaní o odpoveď na otázku, či by sa usilovali prehovoriť svojich blízkych, ktorí odchádzajú na dovolenku do zahraničia a odmietajú uzatvoriť cestovné poistenie. Na výber mali 4 možnosti, a to: a) áno – určite, pretože poistenie predstavuje zníženie rizika, b) áno – v dnešnej dobe je potrebné sa poistiť, c) nie – sú to zbytočne vyhodené peniaze, d) nie – poisťovne si vždy nájdu dôvod ako nevyplatiť poistné. Odpoveď áno vybralo 78,1 % respondentov, pričom viac respondentov považuje poistné za zníženie rizika (50,1 %).

Tabuľka 5 Potreba poistenia

Štruktúra respondentov		Áno				Nie			
		Zníženie rizika		Dnes potrebné		Vyhodené peniaze		Poist'ovňa neplní	
		n	%	n	%	n	%	n	%
VEK	50 – 60 r.	48	13,6	41	11,6	24	6,8	15	4,2
	61 – 70 r.	96	27,2	44	12,5	20	5,7	10	2,8
	71 – 80 r.	33	9,3	12	3,4	4	1,1	4	1,1
	81 r. plus	0	0,0	2	0,6	0	0,0	0	0,0
ROD	Ženy	108	30,6	63	17,8	29	8,2	16	4,5
	Muži	69	19,5	36	10,2	19	5,4	13	3,7
Spolu		177	50,1	99	28,0	48	13,6	29	8,2

Tabuľka 6 Poznanie pojmu debetná karta

Štruktúra respondentov		Debetná karta umožňuje					
		Môžem ísť do mínusu na účte. Nesprávna odpoveď		Nikdy nemôžem ísť do debetu. Nesprávna odpoveď		Môžem ísť do debetu len so súhlasom banky. Správna odpoveď	
		n	%	n	%	n	%
VEK	50 – 60 r.	65	18,4	16	4,5	47	13,3
	61 – 70 r.	93	26,3	15	4,2	62	17,6
	71 – 80 r.	24	6,8	8	2,3	21	5,9
	81 r. plus	0	0,0	1	0,3	1	0,3
ROD	Ženy	108	30,6	20	5,7	88	24,9
	Muži	74	21,0	20	5,7	43	12,2
Spolu		182	51,6	40	11,3	131	37,1

Ďalším čiastkovým cieľom sme zisťovali poznatky respondentov z oblasti platobného styku.

Karta k osobnému, resp. bežnému účtu sa nazýva debetná, lebo môžem ísť do debetu len so súhlasom banky (tab. 6). Takto (správne) odpovedalo 37 % respondentov. Nesprávne odpovedalo 63 % respondentov, z toho najčastejšie respondenti vo veku od 61 do 70 rokov (30,5 %), častejšie ženy ako muži a respondenti, ktorí absolvovali stredoškolské vzdelanie s maturitou. Možnosti platobnej karty poznalo, resp. správnu odpoveď uviedlo 79,3 % respondentov (tab. 7).

Z oblasti daní sme zisťovali, či respondenti vedia čo je daň z nehnuteľnosti (tab. 8). Správnu odpoveď označilo 62,6 % respondentov (miestna daň, ktorá je v kompetencii obce / mesta). Úroveň poznania považujeme za nízku, pretože s túto daň platí zrejme väčšina respondentov. Neznalosť potvrdili aj výsledky odpovedí na otázku zisťujúcu čo je daň z pridanej hodnoty. Na túto otázku správne odpovedalo len 20,4 % respondentov.

Tabuľka 7 Poznanie možností platobnej karty

Štruktúra respondentov		Platobná karta umožňuje					
		Svojím držiteľom jednoducho a bezpečne platiť za tovar v obchodoch, reštauráciách, hoteloch, na benzínových pumpách a tiež na internete.		Uskutočňovať internet banking.		Platiť v hoteloch a v obchodoch.	
		Správna odpoveď		Nesprávna odpoveď		Nesprávna odpoveď	
		n	%	n	%	n	%
VEK	50 – 60	104	29,5	12	3,4	12	3,4
	61 – 70	137	38,8	13	3,7	20	5,7
	71 – 80	38	10,8	2	0,6	13	3,7
	81 r.	1	0,3	0	0,0	1	0,3
ROD	Ženy	172	48,7	20	5,7	24	6,8
	Muži	108	30,6	7	2,0	22	6,2
<b>Spolu</b>		<b>280</b>	<b>79,3</b>	<b>27</b>	<b>7,6</b>	<b>46</b>	<b>13,0</b>

Tabuľka 8 Daň z nehnuteľností

Štruktúra respondentov		Daň z nehnuteľností – definícia					
		Platiť raz za dva roky daňovému úradu podľa miesta bydliska.		Je nepriamou daňou – platiť ju do štátneho rozpočtu prostredníctvom obce, mesta.		Je miestnou daňou, ktorá je plne v kompetencii obce (mesta).	
		Správna odpoveď		Nesprávna odpoveď		Správna odpoveď	
		n	%	n	%	n	%
VEK	50 – 60 r.	14	4,0	40	11,3	74	21,0
	61 – 70 r.	22	6,2	35	9,9	113	32,0
	71 – 80 r.	5	1,4	16	4,5	32	9,1
	81 r. plus	0	0,0	0	0,0	2	0,6
ROD	Ženy	22	6,2	58	16,4	136	38,5
	Muži	19	5,4	33	9,3	85	24,1
<b>Spolu</b>		<b>41</b>	<b>11,6</b>	<b>91</b>	<b>25,8</b>	<b>221</b>	<b>62,6</b>

Respondenti mali ohodnotiť svoje poznatky o rodinných a osobných financiách na 3-stupňovej škále. Kotvy škály sa pohybujú od 1 – uspokojujúce poznatky po 3 – nedostatočné poznatky. Väčšina respondentov (n 190; 51,4 %) ohodnotila vlastné poznatky na stupni škály 2 – priemerné poznatky.



Hodnotenie finančnej gramotnosti respondentov na základe prezentovaných výsledkov nekorešponduje so sebahodnotením týchto respondentov. Poznanie rodinných a osobných financií nepovažujeme za dostatočné.

## **5 MOŽNOSTI VEREJNEJ SPRÁVY PRI RIEŠENÍ FINANČNEJ NEGRAMOTNOSTI SENIOROV**

Jedna z otázok v Dotazníku finančnej gramotnosti seniorov zisťovala názor respondentov, ktorá inštitúcia by mohla pre nich zabezpečiť školenie (vzdelávanie) v oblasti rodinných a osobných financií.

Vyskytlo sa 6 respondentov (1,7 %) odpovedajúcich, že uvedené vzdelávanie nepotrebujú a 14 respondentov (4,0 %), ktorých názor je, že žiadna inštitúcia nemôže pre nich zabezpečiť školenie v oblasti rodinných a osobných financií. Až 138 respondentov (39,1 %) nevedelo (nepovažovalo za potrebné) uviesť žiadnu inštitúciu.

Ostatní respondenti sa na otázku dokázali vyjadriť, resp. sa chceli vyjadriť. Ich odpovede sú rozčlenené do 3 skupín. Finančné inštitúcie (banky) považuje za vhodnú inštitúciu 11,6 % respondentov. Cirkvev uviedlo 36 respondentov (10,2 %). Organizácie verejnej správy (obec / mesto, úrad práce, sociálnych vecí a rodiny, ministerstvo, univerzity 3. veku) uviedlo 118 respondentov (33,4 %).

Respondenti uviedli inštitúcie, ktoré by mohli zabezpečiť zlepšenie úrovne v oblasti finančnej gramotnosti seniorov, pričom väčšina uviedla organizácie verejnej správy. Tieto organizácie majú potenciál, možnosti i kompetenciu. V SR existuje 12 univerzít tretieho veku, ústavy celoživotného vzdelávania, denné centrá pre seniorov, domovy dôchodcov, domovy sociálnych služieb, médiá, atď., ktoré by mohli jednotlivo, resp. v sieťach realizovať finančné vzdelávanie. Na seniorov je možné aplikovať aj projekt Škola rodinných financií. Je určený cirkevným inštitúciám, samosprávam, mimovládny, príspevkovým a rozpočtovým organizáciám. Účastníci projektu môžu získať prostriedky na zabezpečenie seminárov a vyškolenie lektorov. Majú možnosť využívať študijné materiály. Uvedený projekt je aplikovaný napr. v projekte Vedomosti proti kríze 2013 v Rajeckých Tepliciach a v Martine, kde je realizované vzdelávanie seniorov v kluboch dôchodcov. Tieto príklady považujeme za príklady dobrej praxe v oblasti finančného vzdelávania seniorov.

## **6 ZÁVER**

Neznalosť seniorov orientovať sa na finančnom trhu preukázali výsledky výskumov. Potenciál na redukciu negramotnosti existuje a existujú aj príklady dobrej praxe. Problém sa ukazuje v nedostatočnom záujme možných aktérov pracovať na zvýšení úrovne finančnej gramotnosti seniorov. Riešením by mohlo byť zabezpečovanie vzdelávania v oblasti rodinných a osobných financií pre seniorov organizáciami verejnej správy, pričom za efektívnejšie považujeme vytváranie vzdelávacích sietí medzi možnými aktérmi.

## **POUŽITÁ LITERATÚRA**

- [1] BALÁŽ, V. <vbalaz@yahoo.com>. 2013-03-11. *Finančná (ne)gramotnosť na Slovensku*.
- [2] BALOGOVÁ, B. *Seniori*. Prešov: Akcent Print, 2005. ISBN 80-969274-1-8.
- [3] BUGELOVÁ, T., CUCHRANOVÁ, M. Osamelosť ako sociálnopsychologický fenomén. In *Ludský kapitál a spoločnosť*: zborník z konferencie. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2012. ISBN 9788089496082.
- [4] Deň finančnej gramotnosti. 2012. [online]. [cit. 2013-02-28]. Dostupné na internete: <<http://dfg.sk/?IDe=190503>>.
- [5] DVORÁKOVÁ, Z. *Slabikár finanční gramotnosti*. Praha: Cofet, 2009. ISBN 80-254-4207-4.
- [6] Finančná gramotnosť seniorov. 2013. [online]. [cit. 2013-05-10]. Dostupné na internete: <<http://www.fqtest.sk/?id=e6c59b42eb57e1c2b6712f8c0d1ef252>>.
- [7] Finančné vzdelávanie. [online]. [cit. 2013-03-15]. Dostupné na internete: <<http://www.dolceta.eu/slovensko/Mod7/index.php>>.
- [8] FROEKIS, V. *Starnutie a predĺženie života*. Martin: Osveta, 1990. ISBN 80 – 217-0140-4.
- [9] HAMILTON, I.S. *Psychologie stárnutí*. Praha:Portal, 1999. ISBN 80-7178-274-2.
- [10] HAŠKOVCOVÁ, H. *Fenomén stáří*. Praha: Brain Team, 2010. ISBN 978-80-87109-19-9.
- [11] HOCMAN, G. *Stárnutí*. Praha: Avicenum, 1985.
- [12] INFOSTAT. Správa z výskumu: Fungovanie jednotlivcov a rodín vo sfére peňazí. [online]. [cit. 2013-03-01]. Dostupné na internete: <[http://www.infostat.sk/new\\_web/sk/\\_pdf/FinanGramsprava.pdf](http://www.infostat.sk/new_web/sk/_pdf/FinanGramsprava.pdf)>.
- [13] PAVLUVČÍKOVÁ, E. Adaptácia na starobu a jej súvislosť so zmyslom života. In *Sociálne procesy a osobnosť 2012*: zborník príspevkov z konferencie. Bratislava: ÚEP SAV, 2012. ISBN 978-80-88910-40-4.
- [14] Škola rodinných financií. 2011. [online]. [cit. 2013-03-15] Dostupné na internete: <<http://www.skolarodinnychfinancii.sk/dokumenty-a-testy.html>>.
- [15] TEJ, J. Integrovaný manažment a dobré spravovanie verejných služieb v období krízy. In *Nová témata v řešení socioekonomického rozvoje region*. Liberec: VŠRR, 2011. ISBN 978-80-8717402-9.
- [16] Test národa FQ. [online]. [cit. 2013-03-15]. Dostupné na internete : <<http://www.fqtest.sk/?id=e6c59b42eb57e1c2b6712f8c0d1ef252>>.
- [17] Viac ako tretina Slovákov má nízku finančnú gramotnosť. 2012. [online]. [cit. 2013-03-11]. Dostupné na internete: <<http://www.partnersgroup.sk/viac-ako-tretina-slovakov-ma-nizku-financnu-gramotnost>>.
- doc. Mgr. Gabriela KRAVČÁKOVÁ, PhD.  
Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy  
gabriela.kravcakova@upjs.sk

**EKONOMICKÉ ASPEKTY ÚZEMNEJ  
SAMOSPRÁVY IV**

# VÄZBA SPÔSOBU FINANCOVANIA VYSOKÝCH ŠKÔL A KVALITY VZDELÁVANIA

Erika BARTALOSOVÁ

## Abstract

*Our research activities have been aimed to analyse the mutual relationship between the method of higher education funding and of higher education quality. The investigation has been based on the following research question: Funding higher education through private sources provides higher quality training on a tertiary level.*

**Keywords:** *higher education funding, higher education quality, public and private spending*

## 1 ÚVOD

Krajiny OECD v priemere ročne vynakladajú na vzdelávanie jedného študenta 9252 USD (cca. 6800 EUR) od primárneho až do terciárneho vzdelávania. Konkrétne výdavky na jedného študenta na primárnom stupni štúdia je vo výške 7719 USD (cca. 5700 EUR), na stredoškolské vzdelávanie jedného študenta plyní 9312 USD (cca. 6880 EUR) a na vzdelávanie jedného vysokoškolského študenta vynakladajú 13 728 USD (cca. 10 138 EUR).<sup>1</sup>

## 2 VÝŠKA VEREJNÝCH A SÚKROMNÝCH VÝDAVKOV NA TERCIÁRNE VZDELÁVANIE

V rokoch 2000 a 2009 došlo k nárastu podielu súkromných zdrojov na financovanie terciárneho vzdelávania v 18 krajinách (z 25 krajín). V priemere tento podiel sa zvýšil o 5 %, najväčší nárast nastal v Slovenskej republike – viac ako 12 % (z 8,8 % na 30 %) a v Spojenom kráľovstve (z 32,3 % na 70,4 %). Môžeme to vysvetľovať predovšetkým tým, že väčšina krajín OECD zaviedla vyššie školné pre zahraničných študentov a mnoho z nich rozlišuje školné podľa oblasti vzdelávania, resp. podľa jednotlivých študijných programov.<sup>2</sup>

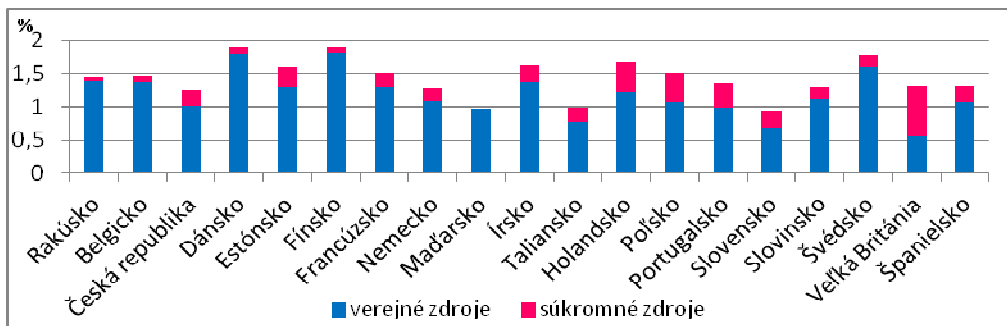
---

<sup>1</sup> Tento príspevok je výstupom projektu mladých vedeckých pracovníkov č. I-13-103-00: Moderné formy rozpočtového hospodárenia v podmienkach Slovenskej republiky v kontexte rozpočtovej politiky Európskej únie.

<sup>2</sup> Spracované na základe: OECD. 2012. Education spending rising but access to higher education remains unequal in most countries, says OECD. [online]. [cit. 02. 07. 2013]. Dostupné na internete:

Na základe štatistických údajov OECD v nasledovných grafoch sme porovnávali výšku verejných a súkromných výdavkov na terciárne vzdelávanie ako percento hrubého domáceho produktu v jednotlivých krajinách a konfrontovali sme pomer medzi verejnými a súkromnými zdrojmi na vysokoškolské vzdelávanie na celkových výdavkoch. Porovnávané krajiny v priemere vynakladajú z hrubého domáceho produktu 1,18 % verejných výdavkov na oblasť vysokoškolského vzdelávania. Väčšina z krajín je nad týmto priemerom, najmä Fínsko (1,82 %), Dánsko (1,81 %) a Švédsko (1,61 %), ale na druhej strane sú krajiny, ktoré sú vysoko pod priemerom porovnávaných krajín – Veľká Británia (0,56 %), Slovenská republika (0,69 %) a Taliansko (0,77 %).

Čo sa týka súkromných zdrojov, na vysoké školy ide v priemere 0,26 % HDP. Najviac súkromných zdrojov investujú do vysokoškolského vzdelávania krajiny ako Poľsko (0,46 %), Holandsko (0,45 %) a Portugalsko (0,37 %), naopak, Rakúsko (0,05 %), Fínsko (0,07 %) a Dánsko (0,08 %) vynakladajú najmenej súkromných zdrojov do tejto oblasti.



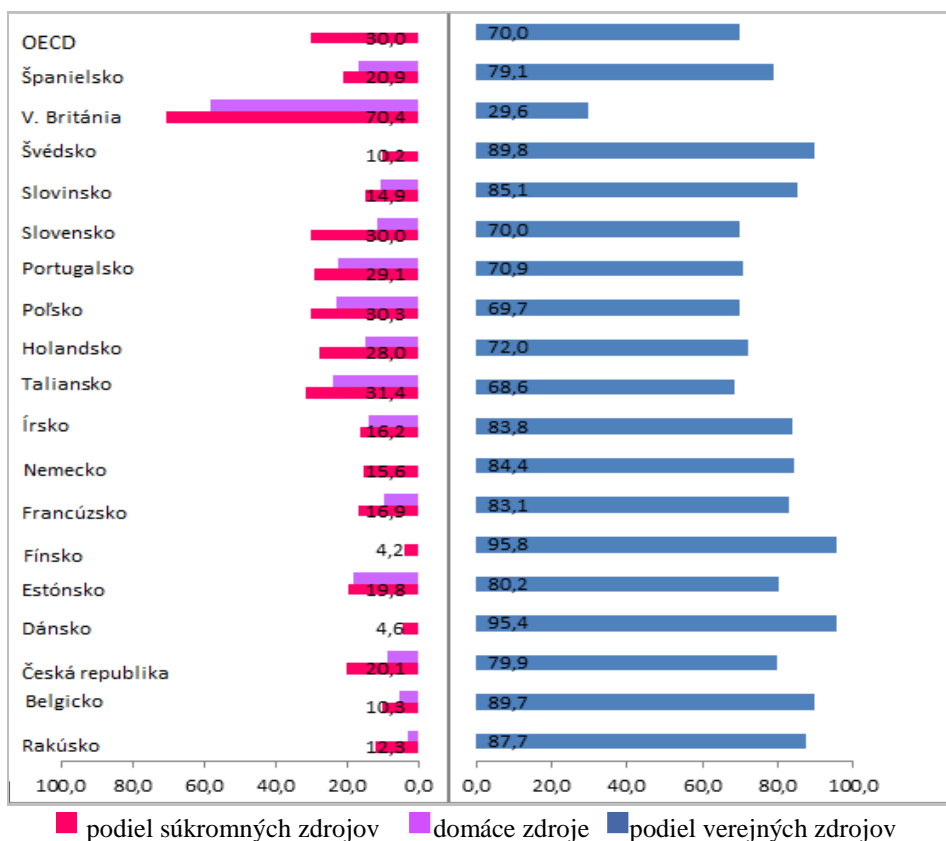
**Obrázok 1: Výška verejných a súkromných výdavkov na terciárne vzdelávanie ako percento HDP (rok 2009)**

Zdroj: OECD. Spracovanie: autorka.

Aby sme mohli porovnávať spôsob financovania a kvalitu vysokých škôl v jednotlivých krajinách, porovnávali sme aj pomer medzi verejnými a súkromnými zdrojmi na vysokoškolské vzdelávanie (Obrázok 2), pričom sme poukázali aj na konkrétnu výšku domácich zdrojov zo súkromných<sup>3</sup>.

<http://www.oecd.org/newsroom/educationspendingrisingbutaccesstohighereducationremainsunequalinmostcountriesaysoecd.htm>.

<sup>3</sup> Súkromné zdroje sa skladajú z domácich a ostatných zdrojov, pričom OECD vykazuje aj výšku, resp. percento dotácií z ostatných zdrojov.



**Obrázok 2: Pomer medzi verejnými a súkromnými zdrojmi na terciárne vzdelávanie (rok 2009)**

*Zdroj: OECD. Spracovanie: autorka.*

Vo väčšine krajín hlavným zdrojom financovania sú vlády jednotlivých krajín, ktoré prispievajú k financovaniu vysokoškolského vzdelávania. Najväčšiu zodpovednosť v tejto oblasti prevzali krajiny ako Fínsko, Dánsko, Švédsko a Belgicko. Vo Fínsku a Švédsku neexistovalo školné na vysokých školách, hoci na základe správy Európskej komisie Fínsko a Švédsko sa nedávno pripojili k Dánsku, pokiaľ ide o zavedenie poplatkov pre medzinárodných študentov, a v Belgicku výška školného závisí od zamerania univerzity a priebehu štúdia (výška školného je v priemere 600 EUR ročne). Anglicko môžeme označiť ako protipól tohto mechanizmu, pretože u tejto krajiny bol zistený opačný pomer medzi verejnými a súkromnými zdrojmi. Na základe týchto údajov môžeme vidieť, ako výrazne sa odlišujú náklady na vysokoškolské vzdelávanie pre študentov v Európe. Školné je najvyššie v Anglicku, kde študenti platia za akademický rok školné až do výšky približne 11 000 EUR (študenti mimo EÚ môžu platiť školné až do výšky 21 900 EUR). Rozdiely existujú aj v tom, či ide o prvý alebo

druhý stupeň vysokoškolského štúdia. Poplatky sú väčšinou vyššie za magisterské štúdium. Na druhej strane však všetky krajiny poskytujú určitú formu podpory aspoň niektorým študentom. Najbežnejšími formami podpory sú štipendia a pôžičky.<sup>4</sup>

### 2.1 Skúmanie kvality univerzít

Pomocou predchádzajúcich grafov sme poukázali na spôsob financovania vysokoškolského vzdelávania v jednotlivých krajinách. Pri skúmaní kvality jednotlivých univerzít sme vychádzali z rebríčka najlepších univerzít sveta Times Higher Education. Ide o britský rebríček vysokých škôl nazvaný *The World University Rankings*<sup>5</sup>, ktorý hodnotí svetové univerzity<sup>6</sup>.

Časopis Times rankinguje univerzity sveta podľa kvalitatívnych a kvantitatívnych indikátorov. Systém rankingovania má ambíciu obsiahnuť tri misie univerzít: vzdelávanie, výskum a transfer vedomostí, pričom celkový rebríček prvých 400 najlepších univerzít sveta je spracovávaný predovšetkým na základe kvality výučby (30 %)<sup>7</sup>, na základe počtu citácií (30 %)<sup>8</sup> a na základe medzinárodného zloženia univerzity (7,5 %). V poslednom prípade sledujú schopnosť univerzít zamestnávať medzinárodných akademikov, merajú pomer zahraničných a domácich študentov a sledujú, v akom množstve dokáže univerzita na svojich výskumoch spolupracovať so zahraničnými akademikmi a študentmi, teda medzinárodnú spoluprácu.

Na základe hodnotenia, ktoré zverejnila britská publikácia Times Higher Education, rebríčku najlepších svetových univerzít s prehľadom kraľujú americké a britské vysoké školy. My sme sa zamerali predovšetkým na univerzity z krajín EÚ, ktoré sme kategorizovali podľa počtu pozícií v zozname 200 najlepších vysokých škôl sveta a podľa počtu pozícií medzi 201-300 a 301-400 priečkou.

---

<sup>4</sup> Spracované na základe: European Commission: *National Student Fee and Support Systems, 2011/12*. [online]. [cit. 30. 07. 2013]. Dostupné na internete: [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/facts\\_and\\_figures/fees\\_and\\_support.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/facts_and_figures/fees_and_support.pdf).

<sup>5</sup> Napriek tomu, že údaje o výške verejných a súkromných výdavkov na terciárne vzdelávanie, ako aj o ich podieloch boli dostupné za rok 2009 a výšky školného v jednotlivých krajinách sme porovnávali za akademický rok 2011/12 a brali sme do úvahy aj hodnotenie najlepších univerzít sveta za akademický rok 2011/12, myslíme si, že údaje sú porovnateľné, nakoľko pri verejných a súkromných zdrojoch v období 2000 až 2009 neboli zistené markantné rozdiely (v priemere podiel súkromných zdrojov sa zvýšil o 5 % za 9 rokov).

<sup>6</sup> V rebríčku nie sú hodnotené všetky univerzity. Vylúčené sú tie, ktoré vyučujú len obmedzené množstvo predmetov alebo ak ich vedecké výstupy neprekročia 1000 článkov za obdobie piatich rokov (200 článkov na rok), výnimku však môžu mať univerzity, ktorých hlavným zameraním sú predmety, pri ktorých nie je možné publikovať až v takom rozsahu (umenie, humanitné predmety).

<sup>7</sup> Pri hodnotení spĺňania daného kritéria sa do úvahy berie rozpočtový príjem na učiteľa, reputačná anketa k výučbe, počet promovovaných doktorandov na učiteľa, podiel počtu promovovaných doktorandov k promovaným bakalárom, počet prijatých študentov 1. ročníka na učiteľa.

<sup>8</sup> Údaje sú čerpané z 12 000 akademických časopisov indexovaných na webe vo vedeckej databáze Thomson Reuters a zahŕňajú všetky indexované časopisy; sleduje sa teda ako často boli citované vedecké práce a objavy univerzít vo vedeckých časopisoch na celom svete, keďže existuje silná korelácia medzi počtom citácií a vykonávaním výskumu.

1-200 najlepších univerzít sveta	
• Spojené kráľovstvo	32
• Nemecko	12
• Holandsko	11
• Švédsko	5
• Francúzsko	5
• Belgicko	3
• Dánsko	3
• Írsko	2
• Fínsko	1
• Rakúsko	1
• Španielsko	1
201-300 najlepších univerzít sveta	
• Nemecko	9
• Spojené kráľovstvo	7
• Taliansko	6
• Švédsko	4
• Rakúsko	3
• Španielsko	3
• Belgicko	2
• Francúzsko	2
• Dánsko	1
• Holandsko	1
• Grécko	1
301-400 najlepších univerzít sveta	
• Spojené kráľovstvo	13
• Taliansko	8
• Portugalsko	4
• Španielsko	4
• Írsko	3
• Fínsko	3
• Poľsko	2
• Belgicko	2
• Švédsko	1
• Česká republika	1
• Rakúsko	1
• Nemecko	1
• Francúzsko	1
• Estónsko	1

**Obrázok 3: Počet pozícií krajín EÚ v zozname 400 najlepších vysokých škôl sveta za akademický rok 2011/2012**

Zdroj: Thomson Reuters: *The World University Rankings 2011-2012*. [online]. [cit. 30. 07. 2013]. Dostupné na internete: <http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/2011-12/world-ranking>. Spracovanie: autorka.

Predchádzajúca schéma potvrdzuje, že na základe hodnotených kritérií najviac kvalitných vysokých škôl je v Spojenom kráľovstve, spolu je z nich 52 v zozname 400 najlepších vysokých škôl sveta. Z krajín EÚ-27 je zastúpených 17 krajín, pričom najlepšie sú na tom Nemecko (22), Taliansko (14), Holandsko (12) a Švédsko (10). Je zaujímavé, že napriek tomu, že Švédsko získalo 10 pozícií (čím nie je na najlepšom mieste spomedzi krajín EÚ) zo 400, má prvú najkvalitnejšiu vysokú školu po amerických a britských univerzitách – získalo 32. miesto. Potom nasleduje Nemecko,



ktoré dosiahlo 45. miesto, a Francúzsko podobne ako Švédsko získalo menej pozícií (8), ale je na 59. mieste (viď príloha A).

## **2.2 Analýza vzájomného vzťahu medzi spôsobom financovania vysokých škôl a kvality vysokoškolského vzdelávania**

Na základe zistených a doteraz uvedených skutočností naše ďalšie výskumné aktivity sme smerovali k analýze vzájomného vzťahu medzi spôsobom financovania vysokých škôl a kvality vysokoškolského vzdelávania. Pri jeho hľadaní sme vychádzali z nasledujúcej výskumnej otázky:

### ***Spôsob financovania vysokoškolského vzdelávania prostredníctvom súkromných zdrojov zabezpečuje kvalitnejšiu prípravu na terciárnom stupni.***

Na riešenie uvedenej výskumnej otázky sme použili štatistické údaje za krajiny EÚ, ktoré sme získali zo štatistickej databázy OECD a pri skúmaní kvality vysokých škôl na svete sme vychádzali zo systému rankingovania britskej publikácie Times Higher Education nazvanom *The World University Rankings*. Jednotlivé krajiny EÚ s dostupnými údajmi, v závislosti od ich spôsobu financovania vysokoškolského vzdelávania, môžeme rozdeliť do troch skupín. Prvú skupinu tvoria tie krajiny EÚ, ktoré využívajú pomerne málo súkromných zdrojov na financovanie vysokoškolského vzdelávania (0 až 15 % z celkových výdavkov).

Do tejto skupiny sme zaradili 6 krajín – Fínsko, Dánsko, Švédsko, Belgicko, Rakúsko a Slovinsko. Krajiny v druhej skupine využívajú 15 až 20 % súkromných zdrojov. Túto skupinu tvorí 6 krajín – Nemecko, Írsko, Francúzsko, Estónsko, Česká republika a Španielsko. Posledná, tretia skupina pozostáva z tých krajín EÚ, ktoré využívajú viac ako 28 % súkromných z celkových zdrojov na terciárnom stupni vzdelávania. Do tejto skupiny možno zaradiť zasa 6 krajín – Holandsko, Portugalsko, Slovenská republika, Poľsko, Taliansko a Veľká Británia.

Takto stanovené skupiny sme podrobili analýze kvality vysokých škôl v jednotlivých krajinách. Pri vyhodnocovaní výsledkov sme vychádzali z počtu dosiahnutých pozícií v zozname 400 najlepších vysokých škôl sveta za každú skupinu.

**Tabuľka 1** Výsledky v prvej skupine, ktorá zahŕňa krajiny s podielom súkromných výdavkov na vysokoškolské vzdelávanie vo výške 0-15 % z celkových výdavkov

Krajiny EÚ	Podiel súkromných výdavkov na vysokoškolské vzdelávanie	Podiel domácich súkromných výdavkov na vysokoškolské vzdelávanie	Počet dosiahnutých pozícií v rebríčku najlepších vysokých škôl sveta
Fínsko	4,2	0	4
Dánsko	4,6	0	4
Švédsko	10,2	0	10
Belgicko	10,3	5,5	7
Rakúsko	12,3	2,9	5
Slovinsko	14,9	10,8	0
<b>PRIEMER</b>	<b>9,4</b>	<b>3,2</b>	<b>5</b>

Zdroj: OECD a Thomson Reuters: *The World University Rankings 2011-2012*.

Spracovanie: autorka.

**Tabuľka 2** Výsledky v druhej skupine, ktorá zahŕňa krajiny s podielom súkromných výdavkov na vysokoškolské vzdelávanie vo výške 15-20 % z celkových výdavkov

Krajiny EÚ	Podiel súkromných výdavkov na vysokoškolské vzdelávanie	Podiel domácich súkromných výdavkov na vysokoškolské vzdelávanie	Počet dosiahnutých pozícií v rebríčku najlepších vysokých škôl sveta
Nemecko	15,6	(.)	22
Írsko	16,2	13,8	5
Francúzsko	16,9	9,7	8
Estónsko	19,8	18,2	1
Česká republika	20,1	8,8	1
Španielsko	20,9	16,8	8
<b>PRIEMER</b>	<b>18,3</b>	<b>13,46</b>	<b>7,5</b>

Vysvetlivka: (.) – údaj nie je k dispozícii.

Zdroj: OECD a Thomson Reuters: *The World University Rankings 2011-2012*.

Spracovanie: autorka.

**Tabuľka 3 Výsledky v tretej skupine, ktorá zahŕňa krajiny s podielom súkromných výdavkov na vysokoškolské vzdelávanie vo výške viac než 20 % z celkových výdavkov**

Krajiny EÚ	Podiel súkromných výdavkov na vysokoškolské vzdelávanie	Podiel domácich súkromných výdavkov na vysokoškolské vzdelávanie	Počet dosiahnutých pozícií v rebríčku najlepších vysokých škôl sveta
Holandsko	28,0	14,9	12
Portugalsko	29,1	22,3	4
Slovenská republika	30,0	11,7	0
Poľsko	30,3	22,8	2
Taliansko	31,4	23,8	14
Veľká Británia	70,4	58,1	52
<b>PRIEMER</b>	<b>36,5</b>	<b>25,6</b>	<b>14</b>

Zdroj: OECD a Thomson Reuters: *The World University Rankings 2011-2012*.

Spracovanie: autorka.

**Tabuľka 4 Súhrn výsledkov v jednotlivých skupinách**

Indikátor/skupina	SKUPINA 1 (0-15 % súkromných výdavkov)	SKUPINA 2 (15-20 % súkromných výdavkov)	SKUPINA 3 (viac ako 20 % súkromných výdavkov)
Podiel súkromných výdavkov na vysokoškolské vzdelávanie	9,4	18,3	36,5
Podiel domácich súkromných výdavkov na vysokoškolské vzdelávanie	3,2	13,46	25,6
Počet dosiahnutých pozícií v rebríčku najlepších vysokých škôl sveta	5	7,5	14

Zdroj: OECD a Thomson Reuters: *The World University Rankings 2011-2012*.

Spracovanie: autorka.

### 3 ZÁVER

Na základe analýzy jednotlivých údajov, vychádzajúcich z vyššie uvedených tabuliek, sme dospeli k nasledujúcim záverom:

- Vo všeobecnosti v indikátore „Počet dosiahnutých pozícií v rebríčku najlepších vysokých škôl sveta“ sa najlepšie umiestnili krajiny zoskupené v poslednej skupine, teda tie, ktoré vynaložia na vysokoškolské štúdium najviac súkromných zdrojov a u nich je najvyšší aj podiel domácich súkromných výdavkov. Na základe tohto zistenia by sme mohli povedať, že existuje pozitívny vzťah medzi výškou súkromných zdrojov a kvalitou vzdelávania na terciárnom stupni.
- Pri skúmaní krajín jednotlivo však už to neplatí. V prípade Veľkej Británie, kde podiel súkromných zdrojov a aj výška školného je najvyššia, je pozorovateľná najvyššia kvalita univerzít. V prípade Nemecka sú kvalitné vysoké školy napriek tomu, že krajina vynakladá o niečo viac ako 15 % súkromných zdrojov z celkových a krajina patrí medzi tie, v ktorých sú najnižšie školné na univerzitách. Takisto v zozname najlepších univerzít sa umiestnili aj vysoké školy z tých krajín, ktoré od študentov nevyžadujú žiadnu finančnú participáciu na úhrade časti nákladov spojených s ich vzdelávaním (Švédsko, Dánsko, Fínsko).

Z jednotlivých uvedených výsledkov môžeme usúdiť, že spôsob financovania vysokoškolského vzdelávania, založený na vysokom podiele súkromných zdrojov a na systéme finančnej participácie študentov na nákladoch spojených s ich vzdelávaním formou vysokého školného, nemusí byť garanciou kvality vysokých škôl v tej-ktorej krajine. Aj systém, ktorý nevyžaduje od študentov žiadnu participáciu na úhrade časti nákladov na vysokoškolské vzdelávanie, môže v konečnom dôsledku viesť ku kvalitnému a odbornému vzdelávaniu na úrovni terciárneho vzdelávania. Na základe uvedeného možno tak konštatovať, že *stanovená výskumná otázka sa potvrdila čiastočne*.

### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [10] EUROPEAN COMMISSION. *Key Data on Education in Europe 2012*. Brussel: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, 2012. ISBN 978-92-9201-242-7.
- [11] EUROSTAT. *Key figures on Europe 2012*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012. ISBN 978-92-79-22869-8.
- [12] OECD. 2012. *EDUCATION AT A GLANCE: OECD Indicators 2012*. Paris: OECD, 2012. ISBN 978-92-64-17715-4.
- [13] DOCUMENT OF THE WORLD BANK. *Policy Challenges for Education and Economic Growth in the Slovak Republic, 2007*. [online]. [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/07/03/00020953\\_20070703153528/Rendered/PDF/401930SK0Educa1ote0p10225301PUBLIC1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/07/03/00020953_20070703153528/Rendered/PDF/401930SK0Educa1ote0p10225301PUBLIC1.pdf).

- [14] EUROPEAN COMMISSION: *National Student Fee and Support Systems, 2011/12*. [online]. Dostupné na internete: [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/facts\\_and\\_figures/fees\\_and\\_support.pdf](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/facts_and_figures/fees_and_support.pdf).
- [15] EUROPEAN RESEARCH ASSOCIATES. 2004. *Financing of higher education in Europe*. 2004. [online]. [http://www.edis.sk/ekes/financing3\\_en.pdf](http://www.edis.sk/ekes/financing3_en.pdf).
- [16] OECD. 2012. *Education spending rising but access to higher education remains unequal in most countries, says OECD*. [online]. Dostupné na internete: <http://www.oecd.org/newsroom/educationspendingrisingbutaccesstohighereducationremainsunequalinmostcountriessaysoecd.htm>.
- [17] THOMSON REUTERS: *The World University Rankings 2011-2012*. [online]. Dostupné na internete: <http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/2011-12/world-ranking>.

Ing. Erika BARTALOSOVÁ  
Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta  
bartalos.e@gmail.com

**Príloha A: Dosiahnuté pozície krajín EÚ-27 v rebríčku 400 najlepších vysokých škôl sveta za akademický rok 2011/2012**

## Teória a prax verejnej správy

	Krajina	Počet dosiahnutých pozícií	Dosiachnuté pozície																		
<b>1-200</b>	Spojené kráľovstvo	32	4.	6.	8.	17.	36.	47.	48.	56.	66.	83.	85.	99.	101.	102.	107.	121.	127.	128.	
			131.	133.	140.	145.	146.	148.	149.	151.	156.	158.	164.	176.	182.	197.					
			45.	69.	73.	88.	109.	152.	168.	181.	188.	189.	194.	196.							
	Nemecko	12	68.	75.	79.	92.	104.	115.	134.	157.	160.	198.	200.								
			32.	80.	87.	132.	187.														
	Holandsko	11	59.	63.	84.	141.	170.														
			67.	106.	169.																
	Švédsko	5	125.	135.	178.																
	Francúzsko	5	117.	159.																	
	Belgicko	3	91.																		
	Dánsko	3	139.																		
Írsko	2	186.																			
Fínsko	1																				
Rakúsko	1																				
Španielsko	1																				
<b>201-300</b>	Nemecko	9																			
	Spojené kráľovstvo	7																			
	Taliansko	6																			
	Švédsko	4																			
	Španielsko	3																			
	Rakúsko	3																			
	Belgicko	2																			
	Francúzsko	2																			
	Dánsko	1																			
	Holandsko	1																			
	Grécko	1																			
<b>301-400</b>	Spojené kráľovstvo	13																			
	Taliansko	8																			
	Portugalsko	4																			
	Španielsko	4																			
	Fínsko	3																			
	Írsko	3																			
	Poľsko	2																			
	Belgicko	2																			
	Dánsko	1																			
	Švédsko	1																			
	Česká republika	1																			
	Rakúsko	1																			
	Nemecko	1																			
	Francúzsko	1																			
Estónsko	1																				

Zdroj: Thomson Reuters: *The World University Rankings 2011-2012*. [online]. [cit. 01. 08. 2013]. Dostupné na internete: <http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/2011-12/world-ranking>. Spracovanie: autorka

# VPLYV PRENOSU VÝKONU VEREJNÝCH ÚLOH NA ICH ORGANIZAČNÉ A FINANČNÉ ZABEZPEČENIE V PODMIENKACH MIESTNYCH SAMOSPRÁV

Anna BELAJOVÁ – Silvia TEŠINSKÁ – Ivana KOVÁCSOVÁ

## Abstract

*The paper deals with the influence of performance of original and transferred competences on their organizational and financial security at the level of local self-government resulting from the third phase of public administration reform. It also notes the changes that this phase of reforms has brought to local self-government in the provision of basic municipal functions - social, economic and territorial – technical..*

**Keywords:** decentralization, local self-government, competencies, providing, financing

## 1 ÚVOD

Proces decentralizácie verejnej moci a zodpovednosti za zabezpečovanie verejných statkov prebiehajúci vo verejnej správe má viacero foriem a úrovní [1]. Cieľom politickej decentralizácie je priblíženie verejnej správy k občanovi, čím mu je umožnené presadzovať svoje potreby, podieľať sa na jej výkone a niesť zodpovednosť za uskutočnené rozhodnutia. Dôsledkom jej realizácie v procese reformy verejnej správy bolo v našich podmienkach vytvorenie územnej samosprávy na dvoch úrovniach, miestnej a regionálnej. Administratívna decentralizácia predstavuje prenos kompetencií (úloh) a zodpovednosti za riadenie, zabezpečovanie a financovanie niektorých verejných statkov, najmä na územné jednotky samosprávy. Administratívna decentralizácia sa uskutočňovala vo vzťahu k samospráve cestou úplného odovzdávania kompetencií zo štátnej správy na samosprávu (výkon originálnych kompetencií) a poverením výkonu zákonom stanovených úloh (prenesené kompetencie). Trhová decentralizácia sa prejavila v presune zodpovednosti za rozvoj a distribúciu niektorých verejných služieb tak na samosprávu, ako aj súkromný sektor a nevládne organizácie. Fiškálna decentralizácia je logickou formou vyplývajúcou z obsahu predchádzajúcich foriem a jej úlohou je posilniť vlastné príjmy samosprávy potrebné pre výkon jej zverených úloh, ako aj ich právomoc pri určovaní výšky miestnych daní [2]. V procese reformy verejnej správy bol a je zložitým a náročným najmä proces administratívnej decentralizácie a priniesol so sebou tak pozitíva, ako aj problémy, ako to vyplýva z praktických poznatkov ako i z názorov mnohých autorov [3] [4] [5]. Z pozitív, ktoré priniesla administratívna decentralizácia, je nutné uviesť najmä: vytvorenie flexibilnejšej verejnej správy bližšej k občanovi, ktorá umožňuje efektívnejšie využívanie miestneho potenciálu, rozloženie zodpovednosti za vytváranie

verejných statkov na viaceré úrovne verejnej správy, posilnenie fungovania inštitúcií demokracie, zachytenie trendov reformných procesov prebiehajúcich vo verejnej správe v európskom priestore. Ako negatíva uvádzajú autori najmä: prenos rovnakých kompetencií na obce bez ohľadu na ich veľkosť, čo výrazne limituje ich rozvojové možnosti, nesúlad medzi prechodom kompetencií a možnosťou ich financovania a to najmä pri výkone úloh vyplývajúcich z preneseného výkonu. V procese doteraz uskutočnených reforiem verejnej správy sa v našich podmienkach vytvoril duálny model verejnej správy so silnou miestnou samosprávou, ktorá sa stala subsystémom verejnej správy plniacim predovšetkým sociálnu a ekonomickú funkciu a zabezpečujúcim I územný rozvoj.

Cieľom príspevku je poukázať na zmeny v napĺňaní samosprávnych funkcií obcí v ich organizačnom zabezpečovaní a finančnej náročnosti, ktorú zo sebou priniesla pre miestnu samosprávu administratívna decentralizácia prebiehajúca v rámci reformy verejnej správy.

## 2 FUNKCIE MIESTNEJ SAMOSPRÁVY

V literatúre sa stretávame s viacerými vymedzeniami funkcií, ktoré plní miestna samospráva (ekonomická, sociálna, územno-technická, koordinačná, hospodársko-manadžérska, stabilizačná, alokačná a i.) [6] [7] [8]. Rozhodujúcimi funkciami sú podľa názoru autoriek ekonomická a sociálna funkcia, s ktorým úzko súvisí územno-technická funkcia. Bez ohľadu na spôsob členenia autori tieto funkcie chápu ako zovšeobecnený pojem pre viacero kompetencií a činností, ktorými napĺňajú samosprávy určitú funkciu. Nevymedzujú však kompetencie, prostredníctvom ktorých sa jednotlivé funkcie napĺňajú.

Autorky v príspevku priradujú konkrétne kompetencie obcí k napĺňaniu ekonomickej a sociálnej funkcie nasledovne:

- ekonomickú funkciu plnia obce najmä prostredníctvom výkonu samosprávy (volení a výkonní pracovníci – administratíva) a zabezpečovania komunálnych služieb, konkrétne: nakladanie s komunálnym odpadom, údržba verejných priestranstiev a komunikácií, verejné osvetlenie a verejná zeleň. Ekonomickú funkciu obce však napĺňa širšie spektrum kompetencií súvisiacich aj s hospodárením s finančnými prostriedkami i obecným majetkom, so zabezpečovaním ďalších služieb, so zhodnocovaním potenciálu územia, s investičnou činnosťou alebo s podnikaním. Táto funkcia má podľa nášho názoru najrozsiahlejší charakter a je rozhodujúcou aj pre napĺňanie sociálnej funkcie. Problémom však je finančné a nakoniec aj vecné vyjadrenie všetkých ďalších kompetencií a činností, ktoré s napĺňaním tejto funkcie súvisia. Do ekonomickej funkcie sme zaradili výkon samosprávy (volených a výkonných predstaviteľov samosprávy) preto, že svojimi rozhodnutiami i výkonom v rozhodujúce miere ovplyvňujú ekonomickú funkciu.



- sociálnu funkciu naplňajú obce predovšetkým prostredníctvom sociálnych služieb a sociálnych dávok, služieb školstva, zdravotníctva, bývania a využívania voľného času (vrátane kultúry a športu).

V 1. etape reformy verejnej správy (r. 1990 -1991) prešli na obce kompetencie zo Zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom riadení. Boli to prevažne originálne kompetencie. Rozsiahlejšia etapa administratívnej decentralizácie súvisela s realizáciou Koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy v SR, kedy Zákonom č. 416/2001 o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na samosprávu, prešli na miestne samosprávy v priebehu rokov 2002-2004 ďalšie rozsiahle kompetencie uskutočňované v originálnej pôsobnosti, ale hlavne v prenesenej pôsobnosti (doprava a pozemné komunikácie, základné vzdelanie, zdravotná starostlivosť, bývanie, činnosť stavebných úradov a starostlivosť o životné prostredie a ďalšie). Novelizáciami zákona o obecnom zriadení postupne pribúdali i ďalšie kompetencie. Druhá etapa administratívnej decentralizácie mala vplyv na organizačné zabezpečenie nových úloh, ktoré prešli na obce, ale hlavne na ich finančnú náročnosť (výdavky) súvisiacu s ich zabezpečením, a ovplyvnila aj prioritu v ekonomickej a sociálnej funkcii samospráv.

### **2.1 Vplyv administratívnej decentralizácie na plnenie ekonomickej a sociálnej funkcie a ich organizačné a finančné zabezpečenie**

Vplyv uvedených funkcií je v príspevku hodnotený z pohľadu organizačného zabezpečovania výkonu jednotlivých kompetencií a finančnej náročnosti (výdavkov) na zabezpečenie priradených kompetencií k jednotlivým funkciám. Informačná databáza (sekundárne údaje) o finančnom a organizačnom zabezpečení funkcií bola získaná z Datacentra. Základný súbor tvorili všetky obce SR, ktoré boli rozčlenené do rôznych veľkostných skupín. V príspevku sú uvedené výsledky 2 veľkostných kategórií, a to malé obce do 500 obyvateľov (vrátane), ktoré v štruktúre obcí tvorili 43%, a veľké obce s koncentráciou od 3001 do 5 tis. obyvateľov, ktoré majú vo veľkostnej štruktúre obcí 4 % zastúpenie. Organizačné zabezpečenie jednotlivých kompetencií začlenených k funkciám bolo hodnotené v rokoch 2001 a 2007. Finančná náročnosť naplňovania sociálnej a ekonomickej funkcie samospráv bola vyjadrená rozsahom finančných prostriedkov (výdavkov), ktoré obce použili na zabezpečenie jednotlivých funkcií pred 3. etapou reformy verejnej správy v r. 2001 a po jej realizácii v roku 2007, kedy už bola evidencia o finančných tokoch relatívne stabilizovaná a ešte sa uplatňovala rovnaká mena (Sk). Uvedené časové obdobie bolo zvolené z dôvodu, že r. 2001 bol posledným rokom pred rozsiahlou administratívnou decentralizáciou uskutočnenou vo vzťahu k obecnej samospráve, ktorá prebiehala postupne v rokoch 2002-2004.

#### **2.1.1 Vplyv na organizačné zabezpečenie jednotlivých funkcií**

Miestne samosprávy mali možnosť využívať viaceré spôsoby (formy) zabezpečenia kompetencií. Priamo miestnou samosprávou (prostredníctvom zamestnancov obce, prípadne ich organizačných zložiek, ktoré nemajú právnu subjektivitu, alebo cez obcou zriadené príspevkové a rozpočtové organizácie), druhou formou, ktorú obce využívajú,

je forma partnerskej spolupráce s inými obcami, so súkromným alebo nevládnym sektorom postavená na zmluvnom základe, alebo na iných právnych formách (zmiešaná produkcia verejných statkov). Zo sekundárnej databázy bolo možné jednoznačnejšie identifikovať len časť priamej formy zabezpečovania kompetencií obcou, a to prostredníctvom PO a RO. Pod iné formy boli zaradené formy predovšetkým zmiešanej produkcie, ako aj zabezpečovanie prostredníctvom vlastných zamestnancov.

Z výsledkov výskumu vyplynulo, že kompetencie, ktoré napĺňajú **ekonomickú funkciu** si malé i veľké obce zabezpečujú rôznymi formami.

Personálne zabezpečenie (volení predstavitelia i výkonní pracovníci) je nevyhnutným predpokladom pre výkon všetkých samosprávnych činností. Preto si obce bez ohľadu na ich veľkosť túto činnosť zabezpečujú priamo. Predurčuje to aj skutočnosť, že obec je právnickou osobou poverenou výkonom samosprávy.

Administratívna decentralizácia uskutočnená v 3. etape neovplyvnila rozsah komunálnych služieb, a preto sa obce orientovali skôr na využívanie nových foriem ich zabezpečenia. Nakladanie s komunálnym odpadom si malé ako i veľké obce zabezpečovali počas celého hodnoteného obdobia kombinovanou formou, a to nielen za pomoci vlastných zamestnancov (zberné dvory) a prostredníctvom súkromného sektora na základe zmluvy (odvoz komunálneho odpadu). Situácia v organizačnom zabezpečení tejto služby v obciach sa nezmenila ani v roku 2007, čo svedčí o tom, že takúto formu výkonu komunálnych služieb považujú malé i veľké obce za efektívnu. Starostlivosť o verejnú zeleň si malé obce zabezpečujú výlučne prostredníctvom vlastných zamestnancov. V roku 2001 si aj veľké obce túto službu zabezpečovali rovnakou formou. V roku 2007 si však mnohé veľké obce výkon tejto služby začali zabezpečovať aj prostredníctvom príspevkových, ale aj rozpočtových organizácií. Prevládala však forma zmiešanej produkcie tejto služby. Starostlivosť o údržbu a prevádzku verejného osvetlenia predstavuje výkon úloh špecifického charakteru. Preto si malé, rovnako ako veľké obce, výkon tejto služby zabezpečovali v roku 2001 výlučne dodávateľským spôsobom na základe zmluvy. Kým malé obce formu zabezpečenia tejto služby do roku 2007 nemali, 23 veľkých obcí si výkon tejto služby zabezpečovalo už prostredníctvom vlastných rozpočtových organizácií.

Presun výkonu úloh zo štátnej správy na miestnu samosprávu, ktorý sa uskutočnil v rokoch 2002-2004 presunul zodpovednosť za sociálny rozvoj predovšetkým na obce. V prenesenej zodpovednosti výkonu úloh, za ktoré zodpovedá štát, prešli na obce také zložité verejné služby ako: základné školstvo, zdravotníctvo, stavebný rad a i. V originálnej kompetencii aj sociálne služby. Tak sa pre obce stal prioritným výkon **sociálnej funkcie**.

Najrozsiahljšou oblasťou napĺňajúcou sociálnu funkciu je školstvo, v rámci ktorej obce zabezpečujú niekoľko kompetencií. V oblasti organizačného zabezpečenia služieb školstva medzi rokmi 2001-2007 došlo k rozsiahlym zmenám. Obciam pribudla povinnosť zabezpečovať služby základného, predškolského, záujmového vzdelávania, služby školského stravovania i iné služby v školstve. Služby v oblasti predškolskej

výchovy boli poskytované v malých obciach málo, ale až v 66% veľkých obcí boli tieto služby zabezpečené už v r. 2001. Obce podporovali školy a školské zariadenia, ktoré boli do roku 2002 ešte v správe štátu, prostredníctvom finančných dotácií z vlastného rozpočtu. Od roku 2002 do 2007 sa výrazne zvýšil počet materských škôl aj vo vidieckych sídlach, najviac však v obciach patriacich do veľkostnej skupiny 2-3 tisíc obyvateľov. Malé obce si túto službu zachovali, a počet materských škôl v malých obciach sa nepatrne zvýšil. Veľké obce si na výkon tejto funkcie zriadili rozpočtové organizácie, malá časť týchto služieb je zabezpečovaná aj súkromným sektorom. V malých obciach prevažujú iné formy zabezpečovania tejto služby. Malé obce pri nízkom počte detí zvládajú prevádzkovanie materských škôl sami, bez vytvárania subjektu právnej subjektivity. Do roku 2001 bola obdobná situácia aj v spôsobe zabezpečovania základného školstva. Obce podporovali základné školy lokalizované na ich území formou dotácií. Prechodom výkonu tejto kompetencie si obce zriaďovali pre zabezpečenie ich činností rozpočtové organizácie. Rozpočtové organizácie sú najrozšírenejšou právnou formou pri zabezpečovaní služieb spojených so základným vzdelávaním (školské jedálne, záujmové vzdelávanie). Túto formu hodnotíme ako účinnú z dvoch dôvodov: Obce sa tak môžu uchádzať o finančné prostriedky z fondov EÚ a zjednodušuje sa tak i administratíva súvisiaca s prevádzkovaním školstva. Okrem toho sú v obciach zabezpečované služby základného vzdelávania aj inými formami. V obciach sa tieto služby zabezpečovali aj prostredníctvom spoločných školských úradov a menej i súkromným sektorom. Prenesený výkon základného školstva na obce sa v malých obciach premietol do zániku škôl v obciach do 500 obyvateľov. V porovnaní s rokom 2001 poklesol ich počet v týchto obciach o 78. Pokles počtu žiakov a nárast výdavkov spojených s prevádzkovaním základných škôl aj napriek transferu finančných prostriedkov od štátu neumožnil počet základných škôl v malých obciach udržať.

Služby záujmového vzdelávania (krúžky, kluby, umelecké školy) v roku 2001 nezabezpečovala žiadna obec. Presunom zodpovednosti za ich výkon na obce sa začala aj táto služba zabezpečovať, avšak rozdielne vo veľkých a malých obciach. V malých obciach v roku 2007 zabezpečovalo túto službu len veľmi málo obcí, čo úzko súvisí s problémami uvedenými pri základnom školstve. Veľké obce si na zabezpečenie tejto služby zriaďovali príspevkové organizácie a až 38% veľkých obcí si túto službu zabezpečovalo v spolupráci s inými subjektmi (inými obcami, súkromným sektorom, neziskovými organizáciami, cirkvou). Služby školského stravovania si obce zabezpečujú z polovice prostredníctvom RO. Z ostatných foriem sa pri výkone tejto služby uplatňuje forma organizačnej jednotky fungujúcej pri obecnom úrade, alebo forma spolupráce so súkromným sektorom.

Služby zdravotníctva zabezpečovali obce aj pred poslednou veľkou decentralizáciou. Išlo najčastejšie o prevádzku zariadení kde sídlili štátni, alebo súkromní lekári, a to formu zmluvnej spolupráce s nimi. S prechodom výkonu tejto kompetencie prešla na obce aj zodpovednosť za príslušný majetok. Nedostatok finančných prostriedkov prinútil mnohé obce zrušiť zdravotné strediská na území ich obce. Tak k roku 2007 zaniklo 95 zdravotníckych stredísk v obciach do 5 tis. obyvateľov. Bez ohľadu na

veľkosť obce tieto služby poskytujú najčastejšie formou prenájmu budov zdravotníckych zariadení, alebo iných budov lekárom.

Decentralizáciou kompetencií obciam nepridali žiadne povinnosti v oblasti bývania. Napriek tomu počet obcí, ktoré zabezpečujú aj služby bývania, narástol aj v malých obciach. Výraznejšie najmä v obciach veľkých. Tieto služby si obce zabezpečujú najmä priamo obcou, alebo zriadenou rozpočtovou organizáciou.

Do oblasti zabezpečovania sociálnych služieb obciam pridali rozšírené povinnosti. Služby súvisiace s prevádzkou a údržbou zariadení sociálnych služieb (domov dôchodcov, zariadenia chráneného bývania, detský domov, stanica opatrovateľskej služby, klub dôchodcov a i.) lokalizovaných na území obce, si obce zabezpečovali už v r. 2001. Z informačnej databázy vyplynulo, že túto kompetenciu zabezpečovalo 111 obcí vidieckeho typu, pričom 54 % týchto zariadení bolo lokalizovaných v obciach do 3 tis. obyvateľov. Tieto zariadenia obce najčastejšie prevádzkovali ako zariadenia bez právnej subjektivity, teda ako organizačné jednotky obce. Situácia sa zmenila prijatím zákona č. 416/2001, na základe ktorého prešli na obce niektoré zariadenia sociálnych služieb. Výsledkom prechodu týchto kompetencií bolo, že do roku 2007 sa počet zariadení zvýšil, a to predovšetkým vo veľkých obciach. V malých obciach došlo k zrušeniu 11 zariadení sociálnych služieb. Tieto služby sú zabezpečované z väčšej časti vlastnými organizačnými jednotkami bez právnej subjektivity, menej prostredníctvom rozpočtových organizácií a súkromným sektorom. Súčasťou sociálnych služieb sú aj ďalšie služby. Z nich najrozšírenejšou je opatrovateľská služba. Túto službu zabezpečujú menšie obce prevažne v spolupráci s inými obcami alebo zamestnávaním opatrovateliek. Prechodom týchto kompetencií došlo k výraznému nárastu zabezpečovania opatrovateľských služieb v obciach všetkých veľkostných kategórií. Na rozdiel od malých obcí využívajú veľké obce na zabezpečenie opatrovateľskej služby aj formu vytvorenia vlastnej rozpočtovej organizácie.

### **2.1.2 Vplyv na finančné zabezpečenie (výdavky) ekonomickej a sociálnej funkcie obcí**

Prechodom ďalších úloh, ktoré obce vykonávajú v prenesenej i originálnej pôsobnosti, sa výrazne zvýšila náročnosť na ich finančné zabezpečenie. V súvislosti s administratívnou decentralizáciou sa uskutočnila aj fiškálna decentralizácia, ktorá mala vplyv na nárast vlastných príjmov obcí prostredníctvom podielovej dane z príjmu fyzických osôb, ako aj na zvýšenie transferov, ktorými štát financuje prenesené kompetencie. Prax potvrdzuje, že objem transferov nestačí pokryť výdavky spojené s prenesenými úlohami a obce sú nútené financovať ich aj z vlastných zdrojov.

**Tabuľka 1 Výdavky na zabezpečenie kompetencií naplňajúcich ekonomickú funkciu [tis.SK]**

Kompetencia	obce do 500 obyvateľov			obce od 3001 – 5000 obyvateľov		
	Finančné výdavky			Finančné výdavky		
	2001	2007	nárast/ pokles	2001	2007	nárast/ pokles
Administratíva a chod obcí	775 311	1 296 297	520 986	493 460	800 966	307 506
Komunálne služby spolu	18 3689	283867	100178	188912	212474	175822
Z toho						
Nakladanie s odpadmi	62 968	137 156	74 188	60 102	169 15	109 073
Údržba neverejných priestranstiev a komunikácií	39 429	33 987	- 5 442	55 541	81 500	25 969
Verejné osvetlenie	59 621	74 854	15 233	52 744	77 236	24 492
Verejná zeleň	21 671	37 870	16 199	20 525	36 823	16 298
Spolu	959 000	1 580 141	621 164	682 372	116 5700	483 338

Prameň: [www.datacentrum.sk](http://www.datacentrum.sk)

Z výsledkov uvedených v tabuľke vyplýva, že celkové **výdavky na zabezpečenie ekonomickej funkcie** a kompetencií s ňou spojených sa zvýšili v malých obciach o 621 mil. Sk a vo veľkých obciach, vzhľadom na ich menšiu početnosť, o 483 mil. Sk. Objektívnejší obraz o náraste celkových výdavkov na zabezpečenie ekonomickej funkcie dáva % vyjadrenie ich zvýšenia. V obidvoch skupinách obcí sa zvýšili celkové výdavky na zabezpečenie ekonomickej funkcie o 62% k roku 2007, pričom v obidvoch veľkostných skupinách obcí sa na zvýšení výdavkov podieľali predovšetkým výdavky spojené s administratívou a chodom obcí (60-61%). Za príčinu nárastu týchto výdavkov považujeme predovšetkým zvýšenie miezd a nárast odvodov, ako aj rast počtu zamestnancov, ktorý ovplyvnil fakt, že obce administratívnou decentralizáciou získali pomerne široké spektrum nových kompetencií, na ktoré mnohé z nich reagovali aj prijímaním nových zamestnancov. Okrem nárastu miezd sa na zvýšení výdavkov podieľalo i zvýšenie cien vstupov (energie, materiálové vstupy).

Výdavky spojené so zabezpečením komunálnych služieb vyplývali zo zvýšenia ich rozsahu, ako aj cien vstupov a služieb, ktoré si obce zabezpečovali na zmluvnom

základe. Kompetencie v tejto oblasti sa nemenili. Výdavky na zabezpečenie komunálnych služieb sa však v malých obciach zvýšili o 38%, vo veľkých obciach o 32%, pričom rozhodujúci nárast výdavkov súvisel s nakladaním s komunálnym odpadom, kde sa výdavky v obidvoch skupinách obcí za sledovaných 6 rokov zdvojnásobili. Uvedený nárast výdavkov za odvoz komunálneho odpadu si hradia občania sami formou poplatku. Mnohé obce, najmä malé, aj napriek ustanoveniu zákona, doplácajú za odvoz a uskladnenie komunálneho odpadu z vlastného rozpočtu. V ostatných komunálnych službách došlo k miernemu nárastu výdavkov. Jedine v malých obciach sa v uvedenom období prejavilo šetrenie finančných prostriedkov na úkor výkonu služby spojenej s údržbou verejnej zelene a komunikácií, kde výdavky na zabezpečenie tejto služby do roku 2007 dokonca poklesli.

Výrazný presun úloh, ktoré súvisia s napĺňaním **sociálnej funkcie**, sa prejavil aj v dynamickom raste výdavkov na ich zabezpečenie. Tieto výdavky obce uhrádzali tak z transferov ako i z vlastných zdrojov. Vzhľadom k tomu, že v roku 2007 nebolo možné objektívne rozlíšiť, koľko zdrojov získali obce na zabezpečenie kompetencií súvisiacich s naplnením sociálnej funkcie z transferov, a koľko z vlastných zdrojov, hodnotíme výdavky spolu ako celkové výdavky a v štruktúre podľa jednotlivých služieb.

**Tabuľka 2 Výdavky na zabezpečenie kompetencií naplňajúcich sociálnu funkciu obcí [tis.SK]**

Kompetencia	obce do 500 obyvateľov			obce od 3001 – 5000 obyvateľov		
	Finančné výdavky			Finančné výdavky		
	2001	2007	nárast/ pokles	2001	2007	nárast/ pokles
<b>Školstvo spolu:</b>	3 694	609 281	605 587	2 902	1 856 828	1 85 3926
<b>Z toho:</b>						
Predškolská výchova	2 527	247 098	244 571	721	295 403	-294 682
Základné školstvo	1 113	288 747	287634	2 181	1 285 519	1 283 338
Záujmové vzdelávanie	-	10 400	10 400	-	125 309	125 309
Školské stravovanie	54	62 735	62 681	-	149 602	149 602
iné služby v školstve	-	301	301	-	995	995
<b>Zdravotníctvo</b>	403	216	-187	8 599	3 982	- 4 617
<b>Bývanie</b>	299	87 781	87 482	23 817	400 798	376 981
<b>Rekreácia, šport, voľný čas</b>	115 66	138 512	26 946	24 437	100 827	76 390
<b>Kultúra spolu:</b>	52 975	87 013	34038	55 461	89 199	33 738
<b>Z toho:</b>						
Kultúrne služby	47 379	82 950	35 571	51 404	82 349	30 945
Knižnice	3 758	3 690	-68	3 838	6 815	2 977

## Teória a prax verejnej správy

Pamiatky, múzeá, galérie	1 838	373	-1465	219	35	-187
<b>Sociálne služby spolu:</b>	3 387	40 372	36 985	7899	87 612	79 713
<b>Z toho:</b>						
Zariadenia sociálnych služieb	347	1 077	730	22 202	11 665	9 463
Ďalšie sociálne služby	393	28 968	28 575	484	59 836	59 352
Sociálne poplatky a dávky	2 647	10 327	7 680	5 213	16 111	10 898
<b>Bezpečnosť spolu:</b>	9 431	27 603	18 172	18 591	41 710	23 119
Požiarňa ochrana	9 407	27 534	18 127	5 693	10 941	5 248
Civilná ochrana	24	69	45	-	30	30
Polícia	-	-	-	12 898	30 739	17 841
Spolu	81 755	890 778	809 023	141 706	2 577 956	2 439 250

*Prameň: www.datacentrum.sk*

Celkové výdavky na zabezpečenie kompetencií obcí súvisiacich so sociálnou funkciou v malých obciach sa zvýšili o 809 mil. Sk, čo predstavovalo oproti roku 2001 ich takmer desaťnásobné zvýšenie. V skupine veľkých obcí celkové výdavky na zabezpečenie tejto funkcie vzrástli až o 2,4 mld. Sk, čo súvisí s podstatne väčším rozsahom zabezpečovania týchto služieb pre obyvateľstvo. Výdavky veľkých obcí sa po administratívnej decentralizácii zvýšili takmer osemnásobne. Uvedený niekoľkonásobný nárast výdavkov v obciach oboch veľkostí súvisel so zabezpečením najmä služieb školstva, konkrétne základného školstva a predškolskej výchovy. V oboch typoch obcí sa výrazne zvýšili aj výdavky na zabezpečenie služieb bývania, ktoré vo veľkých obciach tvorili v r.2007 15%-ný podiel na celkových výdavkoch sociálnej sféry. V malých obciach tieto výdavky tvorili 11%-ný podiel. S prechodom kompetencií súvisiacich so sociálnymi službami by sa dal očakávať väčší nárast výdavkov na ich zabezpečenie, než bol zistený. Do roku 2007 sa zvýšili výdavky malých obcí na zabezpečenie sociálnych služieb spolu o 8%, vo veľkých obciach o 13%. Obce získali poslednou administratívnou decentralizáciou možnosť zriaďovať ambulancie vrátane staníc lekárskej služby, a tiež špecializovaných zariadení ambulantnej starostlivosti. Napriek tomu sa objem výdavkov na zdravotnícke služby v oboch veľkostných typoch obcí znížil. Sledované obce vynakladajú finančné prostriedky do služieb zdravotníctva najmä preto, aby si udržali všeobecných a odborných lekárov v obci.

### 3 ZÁVER

Administratívna decentralizácia ktorá sa uskutočnila v tretej etape reformy verejnej správy priniesla obciam množstvo nových úloh, povinností, ale aj možností, ktoré rozširujú právomoci miestnych samospráv. Jej výsledkom boli zmeny v naplňaní základných samosprávnych funkcií obcí, v ich organizačnom zabezpečovaní a finančnej náročnosti. Administratívna decentralizácia neovplyvnila rozsah kompetencií, ktoré naplňajú ekonomickú funkciu. Preto sa obce v oblasti ich organizačného zabezpečenia zamerali predovšetkým na využívanie nových foriem. Došlo k výraznému posilneniu sociálnej funkcie samospráv, predovšetkým preneseného výkonu služieb základného vzdelávania. Najrozšírenejšou právnou formou zabezpečenia služieb základného školstva sa stali obcami zriadené rozpočtové organizácie. V malých obciach sa prenesený výkon v oblasti základného školstva premietol do zániku škôl z dôvodu poklesu počtu žiakov a nárastu výdavkov. Prechodom ďalších kompetencií sa obciam výrazne zvýšila i náročnosť na ich finančné zabezpečenie. Výdavky na zabezpečenie ekonomickej funkcie sa v obidvoch skupinách obcí zvýšili o 62%. Celkové výdavky na zabezpečenie kompetencií súvisiacich so sociálnou funkciou sa zvýšili v malých obciach takmer desaťnásobne, vo veľkých obciach takmer osemnásťnásobne. Fiškálna decentralizácia posilnila vlastné príjmy obcí na zabezpečenie originálnych kompetencií a mala tiež vplyv na zvýšenie transferov, prostredníctvom ktorých štát financuje prenesené kompetencie. Objem transferov však nestačí pokryť výdavky spojené s preneseným výkonom a obce sú nútené ich financovať aj z vlastných zdrojov.

### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] HAMALOVÁ, M. *Teória, riadenie a organizácia verejnej správy 1. časť Teória verejnej správy*. 1. vyd. Dunajská Streda: Valeur, s. r. o., 2007. 132 s. ISBN 978-80-89143-58-0
- [2] PAPCUNOVÁ, V., GECÍKOVÁ, I. *Základy verejnej správy*. Bratislava: IAM, 2011, 166 s. ISBN. 978-80-970802-0-4.
- [3] NIŽŇANSKÝ, V., a kol. *Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku*. Výskumná štúdia. Bratislava: Merkury spol. s.r.o. 2009. Dostupné: [http://www.komunal.eu/subory/Model\\_komun\\_\\_lnej\\_reformy\\_na\\_Slovensku.pdf](http://www.komunal.eu/subory/Model_komun__lnej_reformy_na_Slovensku.pdf)
- [4] HAMALOVÁ, M., BELAJOVÁ, A., ŠEBOVÁ, M. *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava: Merkury, 2010. 299 s. ISBN 978-80-89458-11-0.
- [5] ŽÁRSKA, E. 2007. *Komunálna ekonomika a politika*. 1. vyd. Bratislava: EKONÓM, 2007. 194 s. ISBN 978-80-225-2293-9
- [6] PEKOVÁ, J. *Hospodárení a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 807-261-086-4
- [7] ŠVANTNEROVÁ, Ľ., KOŽIAK, R. *Ekonomika miestnej samosprávy*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Ekonomická fakulta, 2005. 98 s. ISBN 80-8083-117-3



- [8] HAMALOVÁ, M. Teória, riadenie a organizácia verejnej správy 2. časť Organizácia verejnej správy. 1. vyd. Dunajská Streda: Valeur, s. r. o., 2008. 144 s. ISBN 978-80-89143-63-4

doc. Ing. Anna BELAJOVÁ, PhD., Silvia TEŠINSKÁ, Mgr. Ivana KOVÁCSOVÁ  
Vysoká škola ekonómie a manažmentu verejnej správy v Bratislave  
anna.belajova@vsemvs.sk, [ivana.kovacsova@vsemvs.sk](mailto:ivana.kovacsova@vsemvs.sk)

## VYBRANÉ ASPEKTY VEREJNÝCH VÝDAVKOV V EKONOMIKE SR

Viktória BOBÁKOVÁ

### Abstract

*The current economic situation in Slovakia is characterized by persistent low rate of GDP growth, employment stagnation. The situation is further exacerbated the need for fiscal consolidation. Currently, SR located along with 19 other member states in excessive deficit procedure, which must be removed by 2013. The primary objective of fiscal consolidation is to reduce the general government deficit to 2.9% of GDP in 2013 so that Slovakia fulfilled its obligations towards the European Union under the Stability and Growth Pact. The main objective of fiscal policy is thus achieve long-term sustainability of public finances. The paper is focused on evaluation of selected aspects of public expenditure in Slovakia (general government consumption, rate of redistribution in SR, size and structure of public spending, balance the budget government). The aim of this paper is to assess the effects of fiscal policy as part of Slovakia's economic policy, development and evaluation outline the trends of further development of indicators of fiscal imbalances.*

**Keywords:** *public expenditure, government deficit, government consumption, rate of distribution, government budget balance*

### 1 ÚVOD

Súčasná ekonomická situácia Slovenska sa vyznačuje pretrvávajúcimi nízkymi tempami rastu ekonomiky. Stav ďalej zhoršuje potreba fiškálnej konsolidácie nielen doma, ale aj v krajinách našich najväčších obchodných partnerov. Cieľom fiškálnej politiky je dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti verejných financií. Primárnym cieľom vlády SR v oblasti konsolidácie verejných financií je zníženie deficitu verejných financií na 2,9 % HDP v roku 2013 tak, aby Slovensko dodržalo svoje záväzky voči Európskej únii vyplývajúce z Paktu stability a rastu. Na nasledujúce roky sú stanovené deficity na úrovni 2,4 % HDP v roku 2014 a 1,9 % HDP v roku 2015. Deficit verejných financií, ktorý sa neustále prehľbuje vytvára nepriaznivú východiskovú situáciu a značné riziko budúceho ekonomického vývoja našej ekonomiky. Už v súčasnosti nepriaznivo ovplyvňuje pozíciu Slovenska vo svete. Vo svetovej ročenke konkurencieschopnosti ekonomík v roku 2013 sa na prvom mieste umiestnili USA, Švajčiarsko, Hong-Kong, Švédsko. V prvej desiatke krajín sa umiestnili obsadili Singapur, Nórsko, Kanada, Spojené arabské emiráty, Nemecko a Katar. Úspech týchto krajín bol ovplyvnený ich exportne orientovanou výrobou, diverzifikovanou ekonomikou, silnými malými

a strednými podnikmi a fiškálnou disciplínou. Ostatné európske štáty, charakteristické úspornými programami, svoje pozície nezlepšili. Slovenská republika sa tento rok umiestnila na 47. mieste spomedzi 60 hodnotených krajín. Príčiny tohto stavu možno hľadať v zhoršení verejných financií vplyvom rastu verejného dlhu, v nízkej vynakladaných prostriedkov a neefektívnej daňovej administratíve. Vplyv verejných financií nielen na konkurencieschopnosť ekonomiky, ale aj na jej výkonnosť je významný.

## 2 MAKROEKONOMICKÉ PREDPOKLADY KONSOLIDÁCIE VEREJNÝCH FINANCIÍ

V roku 2012 sa spomalil rast slovenskej ekonomiky a dosiahol hodnotu iba 2%. V rámci krajín eurozóny to však bol druhý najrýchlejší rast. Ekonomika eurozóny v roku 2012 zaznamenala pokles (-0,6 %), kým v roku 2011 dosiahla hodnota rastu 1,4%. Nízky ekonomický rast slovenskej ekonomiky negatívne ovplyvnila neistota spojená s riešením globálnej dlhovej krízy, nižšia investičná aktivita a nižšia spotreba domácností.

Na ekonomickom raste slovenskej ekonomiky sa podieľal hlavne rast objemu výroby v automobilovom priemysle, ktorý kompenzoval spomalenie rastu zahraničného dopytu. Vďaka pozitívnemu vplyvu spustenia novej výroby v automobilkách sa príspevok zahraničného obchodu k rastu ekonomiky oproti predchádzajúcemu roku zvýšil. Štatistický úrad potvrdil medziročný rast slovenskej ekonomiky v prvom štvrtroku 2013 na úrovni 0,6%. Riešenie dôsledkov hospodárskej recesie podnecuje k hľadaniu ďalších zdrojov ekonomického rozvoja. Ešte stále stoja na okraji záujmu regióny ako perspektívne priestorové štruktúry. (Hrabovská, 2012, s. 30).

Štruktúra ekonomického rastu bola výrazne ovplyvnená čistým exportom. Pozitívna bilancia zahraničného obchodu výrazne dominuje v štruktúre dopytu v roku 2012 aj napriek postupnému spomaľovaniu rastu exportu, ktorý je ovplyvnený slabším dopytom na kľúčových zahraničných trhoch. V štruktúre rastu HDP dominoval príspevok čistého exportu (+5,8 %). Príspevok domáceho dopytu bol negatívny, spotreba domácností klesla o 0,6 %. Pokles zaznamenala aj spotreba verejnej správy, ktorá bola nižšia o 0,6%. Príspevok investícií do fixného kapitálu dosiahol -3,7 %. Podiel tvorby hrubého fixného kapitálu v rovnakom období sa znížil o 6,32 %, čo je nepriaznivá tendencia.

**Tabuľka 1 Vývoj HDP a jeho hlavných zložiek (% rast)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	1.Q 2013	2014 F
<b>Reálny rast v % HDP</b>	10,5	5,8	-4,9	4,4	3,2	2,0	0,6	2,4
Konečná spotreba	6,9	6,0	0,1	-0,8	-0,5	-0,6	-0,6	-0,4

domácností								
Konečná spotreba verejnej správy	-0,2	6,1	6,1	1,0	-4,3	-0,6	-0,6	2,0
Tvorba hrubého fixného kapitálu )	9,1	1,0	-19,7	6,5	14,2	-3,7	-8,4	2,4
Vývoz výrobkov a služieb	14,3	3,1	-16,3	16,0	12,7	8,6	4,2	5,8
Dovoz výrobkov a služieb	9,2	3,1	-18,9	14,9	10,1	2,8	1,6	4,8

Zdroj: NBS, ŠÚ SR

Dlhodobejší výpadok investícií môže v strednodobom horizonte znížiť konkurencieschopnosť ekonomiky a ohroziť rastový potenciál ekonomiky. Nízky domáci dopyt je ovplyvnený rastom dovozov.

**Tabuľka 2 Vývoj podielu hlavných zložiek HDP (ESNÚ 95)**

Ukazovateľ	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Konečná spotreba domácností	54,36	55,31	59,20	56,97	55,21	56,9
Konečná spotreba verejnej správy	16,97	17,20	19,52	19,25	17,91	17,6
Tvorba hrubého fixného kapitálu	27,82	27,54	19,96	22,46	24,09	21,5
Vývoz výrobkov a služieb	80,40	84,71	73,50	78,46	87,75	95,6
Dovoz výrobkov a služieb	87,50	85,75	73,27	78,22	85,99	
Rast HDP	10,5	5,8	-4,0	4,4	3,2	2,0

Zdroj: ŠÚ SR

Podiel exportu na HDP v roku 2012 dosiahol 96,5%, čo môže vyvolať dojem, že zahraničný dopyt po našich tovaroch a službách tvorí takmer celý hrubý domáci produkt. V skutočnosti je priamy vplyv exportu na tvorbe HDP výrazne nižší na úrovni niečo vyššie jednej tretiny, keďže väčšia časť exportu sa nevyrába u nás, ale prichádza do ekonomiky SR zo zahraničia vo forme importu. Vysokú náročnosť exportu na importoch podporuje aj štúdia OECD, podľa ktorej má ekonomika SR jeden z najvyšších podielov zahraničnej pridanej hodnoty (importu) na celkovom exporte krajiny. Už z definície HDP je zrejmé, že dovoz a vývoz nie sú zdrojom rastu HDP, ale slúžia iba na zabezpečenie uspokojenia jednotlivých výdavkových kategórií HDP. Preto

môže byť pohľad na štruktúru rastu HDP cez tzv. čistý export skresľujúci. Čistý export je významným ukazovateľom konkurencieschopnosti ekonomiky, možno z neho identifikovať ďalšie signály v ekonomike.

Významnou zložkou domáceho dopytu vo vyspelých trhových ekonomikách je konečná spotreba domácností. Jej podiel na celkovom HDP sa pohybuje od 51% do 56%. Táto tendencia sa potvrdzuje aj slovenskej ekonomike. Na spotrebe domácností sa neprejavil mierny rast reálnych miezd, ktoré v roku 2012 v dôsledku poklesu inflácie reálne medziročne vzrástli o 0,3%.

Spotreba verejnej správy zaznamenáva v dôsledku konsolidácie verejných financií každoročný pokles. O roku 2003 klesá spotreba verejnej správy pomerne rýchlo. Zaujímavé je, že v roku 2007 bol 10,5% rast HDP dosiahnutý pri relatívne nízkom podiele verejnej správy (16,97%). Podiel verejnej správy je potrebné posudzovať ako z pohľadu znižovania nákladov a zvyšovania výkonov, tak aj skvalitňovania informácií pre riadenie a vyhodnocovanie procesov tvorby výkonov (Mihaliková, 2012, s. 113).

### 3 MIERA PREROZDEĽOVANIA

Predpokladom výkonnej a stabilnej ekonomiky sú zdravé verejné financie. Svojou výškou a štruktúrou môžu rast ekonomiky stimulovať, alebo brzdiť. Čím je štruktúra verejnej správy zložitejšia, tým je dôležitejšie rozhodnutie o optimálnom priradení príjmov a financovaní výdavkov (Petrušková, 2012, s. 55). Podiel celkových verejných výdavkov na HDP vyjadruje mieru angažovanosti štátu v ekonomike. Zároveň tento ukazovateľ vyjadruje mieru prerozdeľovania, pretože vyjadruje, aký časť vytvoreného bohatstva štát odčerpáva od občanov a podnikov prostredníctvom daní a používa ju na financovanie verejných výdavkov.

Väčšina štúdií o optimálnom podiele verejných výdavkov na HDP ukázala, že podiel celkových verejných výdavkov by sa mal pohybovať od 17–35%. Empirické štúdie ukazujú, že zníženie daní a vládnych výdavkov môže podporiť hospodársky rast, vytvoriť viac pracovných miest. Neexistuje prakticky žiadny empirický dôkaz o tom, že by rast verejných výdavkov pozitívne vplýval na ekonomický rast.

**Tabuľka 3 Miera prerozdeľovania v SR**

Ukazovateľ	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Podiel konsolidovaných výdavkov na HDP (v %)	34,21	34,53	41,53	39,97	38,17	37,99

Zdroj: ŠÚ SR

Nízky podiel verejných výdavkov nie je výsledkom cieľavedomého úsilia vlády orientovaného na znižovanie verejných výdavkov. Pokles ich podielu na HDP bol spôsobený tým, že rast HDP bol rýchlejší ako rast verejných výdavkov. Počas hospodárskej recesie navyše verejné výdavky rástli aj napriek poklesu HDP. Žiadna z doterajších slovenských vlád nevyužila obdobia hospodárskeho rastu na to, aby vytvorila v ekonomike rezervy na horšie časy.

Miera prerozdelenia v dynamických ázijských ekonomikách je ešte nižšia: Taiwan (18,8 %), Hongkong (15,2 %), Singapur (14,4 %) . Z dlhodobým cieľom fiškálnej politiky je znižovanie deficitu. Konsolidačné opatrenia na strane príjmov však predstavujú riziko ďalšieho utlmenia už tak spomaľujúceho rastu slovenskej ekonomiky. V európskych krajinách dosahuje miera prerozdelenia 49%. Vo Francúzsku, Švédsku miera prerozdelenia presahuje 50 %.



Obrázok 1 Verejné výdavky ako % HDP

Výšku verejných výdavkov ovplyvňuje množstvo faktorov, v rámci ktorých zohrávajú významnú úlohu zmeny demografického vývoja obyvateľstva. Rast výdavkov na sociálne zabezpečenie, ktoré patria medzi obligatórne výdavky, vyvoláva silný tlak na dlhodobú udržateľnosť verejných financií. Výšku výdavkov ovplyvňuje aj členstvo Slovenska v EÚ a ako aj ďalšie faktory, ktoré sa zohľadňujú pri prognózovaní vývoja verejných financií. Pretože verejné výdavky sa financujú z daní občanov a podnikov je dôležité, aby ich bolo ich využitie transparentné a efektívne.

Úroveň verejných výdavkov a príjmov sa medzi jednotlivými členskými štátmi EÚ podstatne líši. V roku 2012 boli krajinami s najvyššími úrovňami kombinovaných verejných výdavkov a príjmov ako podielu HDP Dánsko, Fínsko, Francúzsko, Belgicko, Švédsko a Maďarsko.

Tabuľka 4 Štruktúra verejných výdavkov v SR

Verejné výdavky	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Podiel výdavkov na HDP	34,21	34,99	41,53	39,97	38,17	37,99
Všeobecné verejné služby	3,7	3,7	5,4	6,3	5,9	5,8
Obrana	1,5	1,3	1,5	1,2	1,0	1,0
Verejný poriadok,	1,9	2,0	2,9	2,6	2,4	1,8

bezpečnosť						
Ekonomická oblasť	4,1	5,1	5,2	3,6	3,7	3,7
Ochrana životného prostredia	0,6	0,7	0,7	0,9	1,0	0,6
Bývanie a občianska vybavenosť	0,8	0,6	0,8	1,0	1,0	0,6
Zdravotníctvo	6,9	7,0	7,8	6,4	5,9	7,3
Rekreácia, kultúra, náboženstvo	0,7	0,9	1,1	1,2	0,1	1,0
Vzdelávanie	3,9	3,5	4,3	4,5	4,0	3,9
Sociálne zabezpečenie	10,6	10,6	12,3	12,2	11,9	12,2

Zdroj: ŠÚ SR

Najvyšší podiel na verejných výdavkoch predstavujú výdavky na sociálne zabezpečenie. Výdavky na zdravotníctvo každoročne zvyšujú svoj podiel a budú predstavovať aj v budúcnosti významný podiel.

#### 4 SALDO VEREJNÝCH FIMANCIÍ

Budúcnosť slovenskej ekonomiky závisí v budúcnosti od udržateľnosti a kvality verejných financií. Hlavným cieľom fiškálnej politiky SR je zabezpečenie efektívnych a dlhodobu udržateľných verejných financií, v kontexte starnutia populácie a pri zohľadnení podmienených záväzkov. Tento cieľ je zakotvený aj v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti.

Dlhodobá fiškálna stabilita je významným predpokladom dosiahnutia a udržania makroekonomickej stability a zabezpečenia dôvery finančných trhov. Zabezpečiť potreby štátu na dostatočnej úrovni bez nutnosti zvyšovať daňové a odvodové zaťaženie za prebiehajúcej fiškálnej konsolidácii, je možné iba cestou zvyšovania kvality verejných financií prostredníctvom rastu efektívnosti alokácie verejných výdavkov a zlepšenia výberu daní a odvodov. S ohľadom na budúci demografický vývoj je potrebné venovať pozornosť aj dôchodkovému systému a zdravotníctvu.

V súčasnosti sa Slovensko, spolu s ďalšími 19 členskými krajinami EÚ, nachádza v procedúre nadmerného deficitu, ktorý musí odstrániť do roku 2013.

**Tabuľka 5 Deficit verejnej správy (ESA 95)**

Krajiny	2007	2008	2009	2010	2011	2012
EÚ-27	-0,7	-2,4	-6,9	-6,5	-4,4	-4,0
Eurozóna	-0,7	-2,1	-6,3	-6,2	-4,1	-3,7
Česko	-0,7	-2,2	-5,8	-4,8	-3,3	-4,9
Maďarsko	-5,1	-3,7	-4,6	-4,4	-4,3	-1,9

Poľsko	-1,9	-3,7	-7,4	-7,9	-5,0	-3,9
Slovensko	-1,8	-2,1	-8,0	-7,7	-4,9	-4,3

Zdroj: ŠÚ SR

Odhadovaný deficit verejnej správy v roku 2012 dosiahol na Slovensku podiel 4,3 % HDP, čo je v porovnaní s rozpočtovým cieľom 4,6 % HDP zlepšenie o 0,3 % HDP. Na rok 2013 je naplánovaný deficit verejnej správy vo výške 2,9 % HDP. Stratégiu, ktorá by mala vyústiť do zrušenia procedúry nadmerného deficitu už v budúcom roku a viesť k dosiahnutiu fiškálnej pozície, ktorá vytvorí podmienky pre dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti verejných financií prezentuje Program stability. To si vyžaduje pokračovanie v konsolidácii verejných financií aj po roku 2013 v súlade s národnými aj európskymi rozpočtovými pravidlami tak, aby Slovensko smerovalo k svojmu strednodobému rozpočtovému cieľu.

**Tabuľka 6 Strednodobý výhľad plnenia maastrichtských kritérií na Slovensku**

Ukazovateľ	2011	2012	2013	2014	2015
Saldo verejnej správy (% HDP)	-4,8	-4,6	-2,9	-2,3	1,7
Dlh verejnej správy (% HDP)	43,3	50,2	52,0	53,3	

Zdroj: Program stability

Hlavné ciele fiškálnej politiky definované v Programe stability SR do roku 2018 predpokladajú cieľovú hodnotu deficitu, na rok 2015 vo výške 2,0 % HDP a na rok 2016 vo výške 1,3 % HDP. Pokračovanie v konsolidácii verejných financií aj po roku 2016 predpokladá štrukturálny deficit verejnej správy vo výške 0,5 % HDP do roku 2018.

V roku 2012 dosiahlo celkové hospodárenie s verejnými financiami podľa metodiky ESA 95 schodok vo výške 3 106 864 tis. eur, t.j. 4,35 % z HDP. Výsledok hospodárenia s verejnými financiami významne poznamenali aj problémy Finančnej správy SR s informačným systémom na prelome rokov 2011 a 2012. Nefunkčnosť informačného systému spôsobovala výrazné problémy pri vratkách nadmerných odpočtov dane z pridanej hodnoty, čo sa prejavilo nielen pri ich výpočte ale aj pri dodržiavaní zákonných termínov

K 31. 12. 2012 dosiahol maastrichtský dlh verejnej správy hodnotu 37 244 523 tis. eur, čo predstavuje 52,1 % hrubého domáceho produktu (pri HDP 71 463 025 tis. eur). Oproti roku 2011 vzrástol maastrichtský dlh o 7 333 261 tis. eur a jeho pomer k HDP o 8,8 p. b. Na tomto zvýšení sa v najväčšej miere podieľal hotovostný schodok štátneho rozpočtu vo výške 3 811 mil. eur (52% celkového nárastu). Ďalším významným faktorom nárastu hrubého dlhu (28% celkového nárastu) bolo zvýšenie aktív verejnej správy spôsobené najmä potrebou doplnenia rezerv slúžiacich pre účely riadenia



likvidity (tzv. predzásobenie). Tretím najvýznamnejším faktorom nárastu dlhu bolo zvýšenie podielu Slovenska na záväzkoch EFSF o 1 321 mil. eur (18% celkového nárastu).

**Tabuľka 7 Hrubý dlh verejnej správy**

Krajiny	2009	2010	2011	2012	1.Q 2013
EÚ-27	74,6	80,0	82,5	85,3	92,2
Eurozóna	80,0	85,4	87,3	90,6	85,9
Česko	34,2	37,8	40,8	45,8	47,8
Maďarsko	79,8	81,8	81,4	79,2	82,4
Poľsko	50,9	54,8	56,4	55,6	57,3
Slovensko	35,6	41,0	43,3	52,1	54,9

Zdroj: ŠÚ SR

Hrubý dlh verejnej správy v SR dosiahol na konci roku 2012 úroveň 52,1 % HDP. Za predpokladu naplnenia rozpočtovaných hodnôt salda verejnej správy do roku 2015 sa tempo nárastu dlhu spomalí. V roku 2015 by mal dlh verejnej správy dosiahnuť úroveň 55,9 % HDP.

**Tabuľka 8 Potrebne dodatočné konsolidačné opatrenia v danom roku (mld. Eur)**

2013	2014	2015	2016
2,3	0,57	0,4	0,03

Vzhľadom na reštriktívny charakter fiškálnej politiky v celom horizonte pokrývajúcom program stability bude dôležité prijať opatrenia s čo najmenej negatívnym vplyvom na ekonomický rast. Dôležitým impulzom pre ekonomiku môže byť čerpanie prostriedkov z fondov EÚ.

## 5 ZÁVER

Snaha o zmiernenie negatívnych tendencií vo vývoji slovenskej ekonomiky naráža na hranice rozpočtových možností vlády. Stimulačný potenciál fiškálnej politiky sa dostáva do rozporu s nutnosťou konsolidácie nielen štátneho rozpočtu, ale aj rozpočtov ostatných súčasných verejného rozpočtu. Zhoršenie rozpočtového hospodárenia, spoločne s akceleráciou hrubého verejného dlhu nevytvára dostatočný priestor na prijímanie finančne náročnejších proticyklických opatrení. Redukcia rozpočtových možností tak výrazne zúžila priestor pre stimulovanie obnovy rastového potenciálu domácej ekonomiky.

Pokračovanie vo finančnej konsolidácii podporujúcej rast sa javí ako najvhodnejšia cesta. Existujú tri možnosti konsolidácie podporujúcej rast: reformovať rozpočtové inštitúcie, venovať pozornosť štruktúre konsolidácie včítane obmedzovania výdavkov súvisiacich so starnutím obyvateľstva, diferenciácia tempa. Zhoršenie fiškálneho hospodárenia so sebou prinieslo potrebu prijímania úsporných opatří na príjmových a výdavkových stranách vládnych rozpočtov.

Konsolidácia zameraná na rast si vyžaduje stanovenie priorít v rámci verejných výdavkov podporujúcich rast tak, aby nebol ohrozený aj tak slabý rastový potenciál hospodárstva. Na význame tak nadobúdajú verejné investície. Výdavky na investície zvyšujú rast prostredníctvom domáceho dopytu už z krátkodobého hľadiska a z dlhodobého hľadiska majú pozitívny vplyv na stranu ponuky. Rovnako dôležité je venovať pozornosť účinnosti a efektívnosti verejných výdavkov.

Konsolidačné opatrenia je potrebné orientovať aj na stranu príjmov. Existuje niekoľko spôsobov zvýšenia daňových príjmov, ktoré nezahŕňajú priame zvýšenia daní. Prvým nástrojom by mohlo byť zlepšenie daňovej disciplíny a správy, resp. I rošírenie základu dane. Poslednú nevyhnutnú možnosť predstavuje zavedenie nových daní, za predpokladu minimalizovania možných negatívnych účinkov na rast so zameraním na najmenej škodlivé dane, ako sú spotrebné dane alebo periodické dane z nehnuteľností.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] ANDREJČÍKOVÁ, Mária: Postavenie Slovenskej republiky v globalizujúcom sa svete – vybrané aspekty. In: *Podniková revue*. Košice : Podnikovohospodárska fakulta EU so sídlom v Košiciach. ISSN 1335-9746, 2010, vol.9, no 18, p.21-31
- [2] HRABOVSKÁ, Zuzana: *Komparácia samosprávnych krajov SR na základe vybraných ukazovateľov regionálnej diferenciácie*. In *Ekonomické aspekty v územnej samospráve II*. Košice: Fakulta verejnej správy, UPJŠ, 2012, pp.30-38. ISBN 978-80-7097-932-7
- [3] MIHALIKOVÁ, Eva: *Informačné systémy v samospráve*. In: *Ekonomické aspekty v územnej samospráve III*. Košice: Fakulta verejnej správy, UPJŠ. 2012, pp. 113120. ISBN 978-80-8129-015-2
- [4] PETRUŠKOVÁ Anna: *Daňové príjmy územných rozpočtov*. In: *Ekonomické aspekty v územnej samospráve III*. Košice: Fakulta verejnej správy, UPJŠ. 2012, s. 55-63. ISBN 978-80-8129-015-2
- [5] STRIEŠKA, Ľubomír, ROMANOVÁ, Anita : *Vplyv ekonomického rastu na objem dane z pridanej hodnoty a spotrebiteľské ceny*. In: *Ekonomika a manažment*. Bratislava: Fakulta podnikového manažmentu, Ekonomická univerzita. ISSN 1336-3301, 2013, vol. X ,no1, p.31-51

prof. Ing. Viktória BOBÁKOVÁ, CSc.  
Fakulta verejnej správy, Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach  
viktoria.bobakova@upjs.sk

# **POLICY OF SELF-GOVERNMENT ADMINISTRATION TOWARDS PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP WITHIN THE FRAMEWORK OF PURSUING INVESTMENT PROJECTS IN THE PERIOD OF INDEBTEDNESS OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT UNITS**

Wiesław BREŃSKI

## **Abstract**

*The aim of this article is to present the prospects of applying the public-private partnerships formula by the Polish local government units. The authors perceive the increasing popularity of the PPP subject matter in scientific and specialist publications, which translates into a growing activity of public institutions such as Ministry of Economy as well as Polish Agency for Enterprise Development in promoting public-private partnership.*

**Keywords:** *self-government, policy, public, private, crisis*

## **1 INTRODUCTION**

Polish local governments are increasingly declaring their interest in public-private partnerships. In the scientific and specialist publications, there are perceived advantages of this formula for realization of the investment. On the market, a number of consulting companies specialize also in the partnership. Increasing activity in promoting public-private partnerships represent Ministry of Economy as well as Polish Agency for Enterprise Development, which started the project "Public-Private Partnerships" financed from European Union funds. Its purpose is to assess the potential of public entities and enterprises interested in the implementation of tasks in the formula PPP and to disseminate the public-private cooperation as a modern way to realize public tasks.

The legal framework of public-private partnerships, which is basically the cooperation between the public and the private sector in order to implement jointly public tasks, are defined in Poland in the special Act. It is common practice in the European Union. The new Act on the public-private partnership, came into effect on 27 February 2009. A few days earlier, since 20 February 2009, came into force the Act on concessions for construction works or services so-called Small PPP. Both legislatives have replaced "dead" regulations of the Act on PPP of 2005 by introducing more friendly rules to businesses and public entities. However, despite the observed increase in the number of proceedings for the choice of a partner, the ventures of this type in Poland are still

sparse, and implementing initiatives of individual, local governments are perceived as pioneering. The improving atmosphere around the PPP and the simplification of procedures in the new acts did not affect the dramatic increase in the number of partnership projects. In this case, it is necessary to ask oneself a question whether the public-private partnerships in Poland has a chance for dynamic development as well as what may be an impulse to greater interest in PPP projects.

Not large number of PPP ventures results with certainty from the caution of the local authorities in joining the public tasks and the private business. According to some public opinion, this creates a field for abuse and corruption. However, the main reason for smaller than in other European Union countries application of the partnership is the large absorption by local governments of European Union funds. The European Union support for Poland from European Union funds for 2007-2013 has already exceeded 200 billion zlotys. Such a large pool of easily available financial resources bring about less interest in more complex and difficult to realize PPP projects. But The high absorption of financial resources has its consequences because it entails a greater debt of local government units, which take out loans on own contribution to the European Union projects. Some local governments have now reached the statutory debt limit. Also banks during the period of international economic crisis, are less willing to lend finance to the local government units. Financial institutions maintain a more restrictive credit policy, and less competition results by higher margins.

That is just a smaller financial efficiency of local governments which may be the reason of greater interest for the PPP formula. The increase of public debt in Poland, especially for local government units, forces the necessity to search for new forms of raising capital for investments that do not burden the budget. The advantage of public-private partnerships is the opportunity for the realization of investment ventures without increasing a public debt. Recent few months in Poland resulted in a lot of interesting projects that local governments, especially in large cities, they want to realize together with entrepreneurs. Most often, the city plans for the construction and management of car parks and communal apartments, although there are also projects concerning the modernization and leading hospitals, building sports and recreation centers, and even the management of roads. Similar projects are being successfully implemented in other European countries such as in the UK, Spain or Portugal. Its start may sell on the public-private partnerships also smaller local municipalities as well as the authorities of Polish administrative units and provinces.

## **2 THE DEVELOPMENT OF THE IDEA OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS**

The term of “public-private partnerships” appeared in the United States. At the beginning, it was combined with financing by both sectors, public and private, joint educational programs. In the 50s of the twentieth century in a similar formula it also covered the cost for execution of municipal installations (Yescombe, 2008, page 19). The State in which public-private partnerships has emerged in the present sense,

was the United Kingdom. The first legislative which gave rise to systematic cooperation of private entities in the area of public tasks, was Ryrie Rules, established in 1981 (Śliwińska, 2005, page 179). This act marked the basic framework for the participation of the private entity in public venture. A new impulse for the development of PPP projects gave Act of 1992 Inistiativ Private Finance (PFI). British model was then adapted in various forms in the countries such as Canada, France, The Netherlands, United States, Portugal, Ireland, Norway, Finland, Malaysia and Singapur (United Nation Economic Commission for Europe, 2008, page 15).

### **2.1 The concept of public-private partnerships**

Public-private partnerships can be put forward in terms of broad, that is broader than defined for the Polish Act on PPP. This term refers to a general method for implementing public tasks with the involvement of private partners (Bitner, Ferek, Korbus, Walczak, 2008, page 12). Such a broad understanding of public-private partnerships represents the European Central Bank. According to this institution, PPP is a general name for the relationship between the private and public organizations, often aimed at the use of resources or experience of the private sector in supporting the public sector to deliver assets and services. The advisable definition emphasizes the use of resources and experience of the private sector. This definition says nothing about the way of the organization of ventures.

In a similar vein express one's opinion the European Commission, which in the Green paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions indicates that the term “public-private partnerships” is not defined at the level of the Community (European Communities, Brussels, 2004, page 37). But, PPP refers generally to forms of cooperation between the public sector (public authorities) and the private sector (business world), whose goal is to provide the funding, construction, modernization, management and maintenance of infrastructure for delivering a specific service. Above-mentioned definition points at the multiplicity of forms of cooperation in the implementation of public services.

In the United Nations document entitled “Guidebook on Promoting Good Governance in Public-Private Partnerships”, Public-private partnership means the cooperation between public and private sectors, which consists in the implementation of the tasks traditionally carried out by the public sector. It is emphasized that PPP is a model that brings benefits to both sides dividing the tasks and risks and taking into consideration the specificities of the sector. In other words, the two sectors engaged busy with field that they cope with the best, so that all the tasks can be performed more efficiently than so far (European Commission, 2003, page 16).

Public-private partnerships should not be confused with privatization. “As opposed to privatization, PPP does not lead up to final transfer of public property being subject to the agreement, the property which is going to constitute for the private partner the grounds for the realization of undertaken project” (Jacyszyn, Kalinowski, 2006, page 10). According to the concept of PPP, the responsibility for providing social services is

still in the range of the tasks and duties of the public sector. In case of the privatization, responsibility goes directly to the private sector, although the state can retain some control over the cost of services. The concept of public-private partnership goes beyond the traditional public procurement, which should be combined with agreements of purchase-sale, leasing, lease. PPP agreements are more complicated, require special financial instruments, and their characteristic is long-term. Moreover, these agreements contain the elements that are not found in conventional public procurements, such as charges from users as well as records relating to the division of responsibilities among other things in the range of advertising, or maintenance (European Communities, Brussels, 2004, page 37).

In no article of the act on public-private partnership, we will not find a direct definition of public-private partnership. It is done on purpose, blending in the nature of the new act, giving the public entity and private partner more freedom in moulding the partnership. It shows even article One, paragraph 1, which constitutes that “the Act determines the principles of the cooperation between public entity and private partner in the framework of public-private partnership” (Journal of Laws , 2009, nr 19). Article 1 paragraph 2 of the Act indicates very briefly on the subject of public-private partnership providing that “the subject of public-private partnership is the joint implementation of projects based on the division of tasks and risks between public and private entities”. The quoted regulation indicates in principle that parties of agreement on public-private partnership must be on the one hand a public entity, on the other hand the private partner. Needless to say, there is not the partnership a cooperation based on agreement concluded by the two public or two private partners. The venture, which they take together, must be characterized by a division of tasks and risks.

### **2.2 Public-private partnership in Polish law**

A crucial step in the development of public-private partnerships in Poland, was the entry into effect on 27 February 2009 a new Act on PPP. A little earlier, since 20 February 2009, the Act began to be in force from 9 January 2009 on concessions for construction works or services. The principled difference between the Acts lies in the fact that the Act on concession concerns the simple agreements. Grantor (public entity) in exchange for the specific provision authorizes the concessionaire (private partner) to collect the advantages, and the cooperation is based on a limited pattern described by the Act. The PPP Act gives more possibilities to create the desired relationship between the parties of partnership, its task is to adjust more complex relationships between the entities of public and private sectors (Domurat, Łszyk, 2010, page 17).

The new act on public-private partnership is supposed to fix “sins” of the previous regulation, and therefore it eliminates majority of unnecessary administrative burdens imposed by the previous act. It's repealed first of all the regulations concerning detailed analysis. The component of definition of public-private partnership is the term of the venture. From the point of view of civil law, the venture should be understood by the provision consisting in a specific activity. On the basis of the new Act on PPP, venture

provides: construction or renovation of a building, provision of services, execution of the work, in particular the equipment of an asset in the devices increasing its value or utility, or the other provision that is connected to the maintenance or management of the asset used to implementation of public-private partnership. Article 2 gives the enumeration serving as an example of activities that may potentially be venture in the PPP model. The Act uses the terms that we can define at the level of the other acts. Definitions for terms of “construction”, “repair”, “building” we find in the Act of 7 July 1994 Construction Law (Journal of Laws of 2006 nr 156). In the case of public-private partnership, provision of services will be mainly applied to the services characterised by public utility.

The venture in public-private partnership has its particular character, distinct from projects carried out inter alia in the mode of normal public procurement. These features are first of all : long period and durability of the legal relationship between the parties the PPP arrangement, risk sharing as well as collecting benefits by the private partner (Kania, Marquardt, 2010, page 56). The new Act on PPP in a different way than the Act of 2005 defines a partnerships parties, distinguishing three categories of public entities that may be parties to the PPP. The first group are public sector entities within the meaning of regulations on public finances (article 2 point 1 letter a). Catalogue of such entities is wide. For public sector entities that may be potentially parties to public-private partnerships include: public authorities (Inter alia The Prime Minister) (government administration bodies, bodies of revenue control and protect the rights, courts and tribunals), local government units (commune, district, province) as well as their unions, the budget units, local government budgetary establishments, state and local special funds, executive agencies, budget management institutions, higher education institutions, research and development unit, independent public health care institution, state and local government cultural institutions, the Social Insurance Institution, Agricultural Social Insurance Fund and funds managed by them, the National Health Fund, Polish Academy of Sciences, including its institutes, institutions, research stations as well as other state or local government legal entities.

It should be noted that, despite distinct indication of certain bodies as public entities within the meaning of the Act on public-private partnership, not every one will be able to be in the practice a party of the PPP. This applies first of all to a wide group of public authorities. This results from the simple assumption that they do not carry out the tasks of a public utility, whereas they deal with service, for example the Chancellery of the President, offices. An important group of potential partnership entities, from the point of view of ratio legis to take into force a new law on PPP, are local government units. For these units, particularly at the municipal level, it is their wide f duties related to provision of public services. On the other hand, these units feel a profound deficit of financial resources for implementation of tasks set by the legislator, and therefore they should be interested in the broad application of the PPP. Another group of entities for public-private partnerships are the budget units. These are public sector entities that defray the expenses directly from the budget, and they

discharge income collected on state budget account (state budget units) or units of local government (local government budgetary units).

### **2.3 Act of 9 January 2009 on concessions for construction works or services (small PPP)**

Concessions for construction works are public-private contracts that developed due to continuous financial problems of the public sector, in particular of local government bodies (Panasiuk, 2009, page 28). The concession for construction works (services) is a relatively new institution in Polish law. It is initiated in connection with the necessity to adapt national regulations to European standards, resulted from Council Directive 93/37/EEG of 14 June 1993 regarding the coordination of procedures for the award of public procurements concerning construction works (Journal of Laws L 199 of 9 August 1993). The act on construction works concession and services substituted regulation of construction works concession in force since 2004, contained in the Public Procurement Law. Simultaneously, it is introduced into Polish law a new institution of services concession. The intention, which prevailed introduction of separated regulation of the concession was wider involvement of private sector resources in the implementation of public utility services. Expected that it may affect favorably to improve their accessibility. „*Act on concession for construction works and services regulate a similar matter as the Act on public-private partnership. The idea of both laws is the involvement of the private sector entities to carry out public tasks, while reducing to a minimum of direct payments on their advantage*” (Gonet, 2009, page 11).

Construction works concession as well as services concession have a civil-law nature and it is not a concession within the meaning of administrative law, and precisely of the Law of 2 July 2004 on liberty of economic activity (Administration Act allowing for pursuing qualified type of economic activities whose exercise is subject to regulation by the state) because it concerns the realization of a particular venture, whereas not the performance of defined type of economic activity of particular importance to State or to its citizens (Domurat, Łyszyk, 2010, page 27). Catalog of such regulated activities is mentioned by article 46, paragraph 1 of the Act on liberty of economic activity. At present, the construction works concession is not either a public procurement, but it is a separated legal institution. It is distinguished by a means of payment to private entity as well as element of business risk.

The basic difference between PPP and concession for construction works (services) rely on the fact that the concessionaire has no right to the subject of concession, he is exclusively administrator of the venture. In the case of public-private partnership, often the private partner is owner of the created estate. The public entity become the owner only after ending of the agreement, or usually after several years. „*If the agreement between the purchaser and the contractor is constructed in such a way that it is eliminated the element of risk we will have to deal with public procurement, and not with a concession*” (Panasiuk, 2009, page 30).



Article 1 paragraph 2 of the Act on construction works and services concession constitute that, on the basis of the concession agreement the concessionaire commit to perform the object of the concession for remuneration, which constitute in the case of construction works concession exclusively the right to use the building structure or this right along with payment of the concession grantor, while in the case of services concession, exclusively the right to use the service or this right along with payment of concession grantor. The object of the concession is execution of construction works along with the exclusive right to exploit the building structure as well as eventual payment of concession grantor or exclusive right to provide services along with the option of payment of the concession grantor. The realization of construction works by the concessionaire does not finish cooperation with the public entity. Under the contract, he obtains the exclusive right to exploit the object of concession. Within the confines of exploitation, a private entity manage the object, among other things charging fees from persons using the structure. Catalogue of potential concession grantors is defined in Article 3 of the Act which constitutes that the Act applies to conclude the concession agreement by public authorities, including government administration bodies, local government units and their associations, state budget units, state budgetary establishments and ancillary government entities of state budget units, other entities, which were established specifically to meet the needs of the general interest, not having an industrial or commercial nature, have legal personality.

### **2.4 The advantages of PPP for local governments**

Formula of public-private partnership combines the best features of public sector as well as private sector in the process of investment realization. The public party ensure security for the public interest through regulations and controls of investment processes. Next, the private partner is a source of intellectual resources in the form of managerial staff as well as of new technologies that the private sector absorbs much faster than the public sector. So, we can say that the PPP ensure some wanted balance, compilation of features that make the investment process more effective (United Nation Economic Commission for Europe, page 4). The organization of an efficient public-private partnership, that is one that meets the public needs, and on the other hand, ensure the profit to the private partner, is a challenge for public entities. Mainly, the thing is the exact definition of a framework of partnership that are included in the PPP agreement. It should first clearly define the responsibilities range of both parties.

Public-private partnership is based on the assumption that the private entity is generally a better manager. Distinct from the traditional model, the responsibility for the choice of means for the realization of public need is, in principle, to the private partner. This responsibility begins already at the stage of investments design, and it ends only after the expiry of the agreement for exploitation. The complexity of PPP projects is their great advantage. The same entity designs, builds as well as manages the structure for many years, which means that he focuses not only on its construction. In connection with the fact that he will be responsible for its operations for many years (on average 25 years) and the fact that he will bear the cost of future repairs and modernizations,

already in the design phase of investment, a private entity is interested in reliability and functionality of structure, and at the same time could bring possible profit. The private partner is focused on planning the expenditure on fixed assets in such a way that ensure their optimal use. A comprehensive approach, preceded by a careful analysis of the part of the private entity, makes that the whole life cycle of an structure is more rationally conceived, while the risk that the structure will not carry out its functions or be unprofitable is lower.

The public party hand over a series of responsibilities to the private partner, beginning from the preparation of appropriate technical and architectural documentation of investment, choice of way for its realization, and ending with the management of the structure. Each of these actions generates a specific costs of public entity functioning. Economic practice shows that public entities are not good managers of the investment projects, and therefore the PPP model burden the private sector by these tasks, which generally possess more experience in realization of such type of projects, has a better management staff, as well as more efficient management models.

The public partner is capable to determine in detail both the range, quality, and locations of a concrete venture, in such a way that it best meets the needs of its customers, that is residents of specific cities, municipalities and regions. The public entity may assume also licences or procurement services, which is guaranteed by the budgetary means (Korpus, Strawński, 2006, page 51). In studies of the United Nations as well as the European Commission, it indicated the following benefits of PPP: acceleration of investment process in the range of infrastructure due to financing of investment by private sector sources, faster projects implementation, lower total cost of the venture, encouragement to the efficient realization of tasks, improvement of the quality of providing services within the confines of PPP, generating of additional revenue, improvement of the quality for management of public properties, thought its release of a part of its current tasks, the optimal allocation of risk connected with the realization of venture (Korpus, Strawński, 2006, page 98). Unless the benefits of the public party can not always be evaluated using only the strictly economic criteria, the purpose of the private partner is to achieve maximum profit from the venture. The private partner assumes the specific risk connected with the realization of a PPP, project waiting in the long term concrete financial benefits. Preparing the venture within the confines of PPP, it should be aware of that. It should be noted that both parties of venture incur the economic risk of venture based on a commercial principles.

### **2.5 Public-private partnership and public finances**

Public-private partnership represents a change of thinking about management and investment realization in the public sector (Kargol-Wasiluk, 2011, page 289). In the current realities for the operation of local government units, that is the severe influence of the economic crisis on budgetary situation of local government units, PPP has another important advantage. It is an investing formula, or one of broader meeting of public needs, which, with preservation of certain provisions of the agreements without

increasing deficit of the public sector (Siarak, 2011, page 389). The pressure for greater financial discipline concerns both direct costs cut, connected with the realization of investment, and indirect costs reduction connected with management of the new infrastructure. For local governments in Poland, there is in force a dual limit of debt. Firstly, at the end of the year, local governments debt can not exceed 60% of total revenue made. At second, in any given year, the amounts of debt service can not in any given year to be higher than 15% of income. Planned limitation of the deficit of local governments units can bring about significant reduction of investment projects, especially as the solutions of the new Act on public finances bring individual approach to the debt limit for each local government unit (Filipiak, 2011, page 441). The Act on public-private partnership does not include provisions which would explain the impact of investments realized in the PPP model on deficit of public finance sector (Filipiak, 2011, page 63). Along with the entry of the new PPP Act, it expired also decree of the Minister of Economy dated 25 June 2006 on the risks connected with the realization of ventures of the public-private partnership, which implemented the decision of Eurostat 18/2004 dated 11 February 2004, about the impact of PPP ventures on debt and the public deficit as well as the introduction of Part IV to the European System of National Accounts (ESA 95) (Journal of Laws dated 13 July 2006, nr 125). Despite the lack of regulation in Polish law, which would determine clearly how PPP affects the debt index of public sector entities, on this issue, one should based on the records of the EUROSTAT decision.

The decisive significance in determining the influence of PPP ventures on debt and deficit is itself a PPP agreement. This is due to the EUROSTAT decision No 18/2004 dated 11 February 2004 as well as the Decree dated 3 February 2010 on financial reporting of public finance sector entities. EUROSTAT guidelines constitute that the assets involved in the investment in the PPP formula should be recorded off the balance if the private entity assumes the cumulative risk “connected with construction”, as well as at least so-called “availability” or “demand” risk. The liabilities resulting from the PPP agreement are not in this case included in the public sector deficit. At this point it is worth determining in what specific risks consist. The risk “connected with the construction” will concern circumstances such as passage delay of the structure or delayed deliveries, non-compliance of specific standards and quality norms as well as the negative influence of external factors on the construction process. The “availability” risk will include such circumstances as failing to provide the contracted amount of services, (inability to provide contracted services), or the provision of a poor quality, lack of compliance with safety standards or other trade standards, but also inadequate skills of workers. The “demand” risk will manifest itself in fluctuations of demand for services provided by the private partner, for reasons independent of him, such as the appearance of competition, change of economic situation, emergence of new market trends, application of obsolete technologies. For the sake of the diversity and flexibility of PPP projects we can have to deal with three kinds of situations. Projects funded by the final user will not at all affect the level of deficit. When the private partner during the use (operational phase) will receive a

remuneration, its value will be included in a deficit. On the other hand, if the agreement does not meet the criteria of EUROSTAT decision, then both at the time of venture realization and during service providing, the expenditures will lift level of the public sector entity deficit (Bronikowska, Kurzyński, 2009, page 66).

## **2.6 The European experience and investments realized in Poland in the PPP formula**

Public-private partnership is a popular method of public ventures realization all over the world. The potential of cooperation of public and private sector has been recognized in many countries. In the PPP formula are built not only large infrastructure projects, the application range of the partnership is very wide and it is shaped in different countries somewhat differently. The most universal PPP projects concern road infrastructure. In most European Union countries, including Poland, in the model of public-private partnership arised and are exploited highways. In Europe, in the public-private cooperation are also involved large rail and air projects. However, taking the needs and financial capabilities of Polish local governments into consideration let's focus our attention on examples of successful PPP projects in such fields as health service, sport and recreation, education, environmental protection and management of municipal property. In healthcare service an example of successful cooperation of the public sector and private partners is a programme of Independent Sector Treatment Centres, which is a development of the programme LIFT - Local Improvement Finance Trust implemented since 2001 in Great Britain. Objectives of the project is to improve the standard of health service thanks to cooperation with private centres which took over part of services provided so far by public centres. What is the most important for the patient, treatment in this system is free (Bogusz, 2009, page 153).

PPP formula is well accepted in the sports and recreation infrastructure. This results from the experience and skills of private entities in the management of such structures. In the PPP formula arised, among other things Aquapark Pantelimon in Bucharest, Amsterdam Arena is managed or arised a complex Ponava in Brno. In France, in the partnership model are first of all provided municipal economy services. In this model, local government is the owner of 50% to 85% of the company capital, while the remaining shares belong to private entities. The infrastructure is still owned by local government, the company fulfils role as the operator. By the companies with private capital is supported 70% of the public water consumers and 30% of sewage services consumers (Grzymała, 2010, page 198-199).

Even though public-private partnership (in various forms) is growing dynamically in Europe as early as the beginning of nineties, cooperation of private partners and public entities at the realization of public utility tasks only flourishes in Poland. The reasons for this state of affairs are several. Firstly, in Poland there is still a big barrier in combining the tasks of public authority with private business, thought the atmosphere around the PPP is steadily improving. The public entities for fear of charges of

corruption, proactively gave cooperation with private partners up. Secondly, the first comprehensive regulation of public-private partnerships in Poland, that is the Act dated 28 July 2005, turned out the law “dead”. During the period of its validity it is not realized any PPP venture. What is worthy of emphasizing, before 2005 ventures in a model of public-private partnership, or quasi public-private partnership were realized. Their origin must be sought in the nineties (Cenkier, 2008, page 1). Pending the entry into force of the Act on PPP it is said of two principled models of cooperation. The first one was based on the Act dated 27 October 1994 on motorways paid and the National Road Fund (Journal of Laws of 2001, nr 110). The second one more common, allowed local governments units to entrust tasks execution in the field of municipal management to private entities taking the principles provided for in the Civil Code as well as in regulations of the law of public procurement. Such possibility has been provided in Article 3 of the Act dated 20 December 1996 on municipal management (Journal of Laws of 1997, nr 9). PPP ventures (quasi PPP) were realized by commercial companies with the participation of local government unit (Article 9 of the Act on Municipal Management). This cooperation was characterized by long-term co-operation, which aimed to achieve a common concrete results, according to the principle of “win - win”. Cooperation of public and private sectors relied more than once on the conclusion of long-term leases and perpetual use agreements. The mentioned forms of cooperation might not be advanced models of partnership that existed for many years in Western countries, *“but undoubtedly go beyond the public procurement pattern, based on the principle: execution of the procurement – payment”* (Kozłowska, Korczyński, 2010, page 13). The ventures were realized mainly at the level of local government and concerned local infrastructure as well as provision of public utility services. Examples of large investment ventures in the PPP formula was among other things to include organization and operation of water supply and sewerage system in Gdansk by the company Saur Neptun Gdańsk SA, or modernization of street lighting system in Cracow by a consortium of Elektrim Warsaw - Kraków ES System.

### 3 CONCLUSION

The crisis of public finances, with which we deal in Europe, forces the public sector to implement new solutions improving the effectiveness of expending financial resources as well as to reduce the cost of providing public utility services. These services mainly lies on the shoulders of local governments, especially local governments of cities and municipalities. In recent years, local governments are experiencing a peculiar „boom” of the investment, made possible thanks to the use of resources from the European funds. This brings about increase of the debt of local government units. So, in front of the local authorities is appearing the dilemma of whether to continue to borrow and to use European Union funds available for the next EU financial perspective (2014-2020), or to look for alternative ways to meet the growing needs of local communities. Many cities in Poland, already wrestle with excessive debt, hence the great interest in the PPP formula, which can become the basis for new thinking

about management and investment in the local government sector, as part of *new public management* concepts.

## REFERENCES

- [1] Bitner M., Ferek A., Korbus B., Walczak M., Public-private partnership in the Polish local government on the example of Mazovia and Silesia regions, edited by E. Kornberger-Sokolowska, Warsaw 2008.
- [2] Bogusz L., The application of formula of public-private partnership in investments in the healthcare sector, (in:) Public-private partnership in practice. Think over, prepare, carry out, Warsaw 2009.
- [3] Bronikowska A., Kurzyński M., PPP projects in the light of public assistance and public finance, (in :) Public-private partnership in practice. Think over, prepare, carry out, Warsaw 2009.
- [4] Cenquier A. Public-private partnership, indorsement number 13 (37) of 10 July 2008, the Parliamentary Office of Analysis.
- [5] Domurat M., Łszyk K., Legal regulations concerning the PPP as well as concession for construcion works and services, [in] Public-Private Partnership in practice: Think over, prepare, carry out, Warsaw, 2010.
- [6] B. Filipiak, Evaluation of procedures for incurring debt by local government units in the light of keeping financial liquidity, new public financial management in conditions of crisis, edited by Stanisław Owsiak, Warsaw 2011.
- [7] Guidelines for successful public-private partnerships, European Commission, Brussels 2003.
- [8] Gonet, W., Commentary to the Law on concession for construction works or services, Warsaw 2009.
- [9] Green paper on public-private partnerships and community on public contracts and concession, Commission of the European Communities, Brussels, 2004.
- [10] Guidebook on Promoting Good Governace in Public-Private Partnerships, United Nation Economic Commission for Europe, United Nations Publications: ISBN: 978-92-1-116979-9, New York and Geneva 2008.
- [11] Grzymala Z., The municipal sector restructuring in Poland, organizational, legal and economic aspects, Warsaw 2010.
- [12] Jacyszyn J., Kalinowski T., Commentary to the Law on public-private partnership, Warsaw 2006.
- [13] Kargol-Wasiluk A., Public-private partnerships, and the new public finance, [in:] The new management of public finances in conditions of crisis, edited by Stanislaw Owsiak, Warsaw 2011.
- [14] Korpus B.P., Strawiński M., Public-Private Partnership: a new form of Realization of public tasks, edition I, Warsaw 2006.
- [15] Kozłowska A., Korczyński T., Possible formulas to realize public-private investments, [in] Construction works concession or services, and other forms of implementing public-private investments, Warsaw, 2010
- [16] Panasiuk A., Construction works concession or services, Warsaw 2009.

- [17] Siarak J., Management of local government units finances in conditions of crisis, the new management of public finances in conditions of crisis, edited by Stanislaw Owskiak, Warsaw 2011.
- [18] Siwińska J., Public-private partnerships, the British experience, [in:] The public sector in Poland and the world - between the collapse and the prime, edited by Jerzy Eklera, Warsaw 2005 Yescombe E., Public-Private Partnership - principles of implementation and financing, Cracow 2008.  
[http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze\\_europejskie\\_2007\\_2013/Strony/Wyk\\_orzystalismy\\_200\\_mld\\_zl\\_z\\_UE\\_14032012.aspx](http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Strony/Wyk_orzystalismy_200_mld_zl_z_UE_14032012.aspx), access 16/03/2012.
- [19] Act dated 27 August 2009 on Public Finance, Journal of. Laws Number, 9, 19, 110, 157.

Dr. Wiesław BREŃSKI  
University of Warmia and Mazury in Olsztyn  
brenski@op.pl

## ZDROJE FINANCOVANIA PRE INOVAČNÉ RIEŠENIE MIEST A OBCÍ

Katarína ČULKOVÁ – Katarína TEPLICKÁ – Katarína TAKÁČOVÁ

### Abstract

*Present state of innovation performance measurements in EU shows to the weaker position of Slovakia in the frame of EU average and using of financial sources from European funds proves also backsliding of Slovakia. Goal of the contribution is to evaluate financing of innovation in autonomy, in area of development and innovation processes by the way of public canalization construction in concrete community.*

**Keywords:** *innovation performance, autonomy, financial sources*

### 1 ÚVOD

Financovanie inovácií sa v poslednom období považuje za hnací motor ekonomického rozvoja vyspelých krajín sveta. Inovácie je možné využiť na udržanie konkurenčnej schopnosti podnikateľských subjektov, avšak finančné zabezpečenie inovačných projektov a rozvoja samospráv je v súčasnosti veľmi ťažké a byrokraticky náročné. Samospráva vstupuje do trhovej ekonomiky s úlohou uspokojovať záujmy občanov a realizovať verejné záujmy netrhového charakteru. Cieľom regionálneho rozvoja SR je okrem iného rozvoj verejných kanalizácií, čím SR môže dosiahnuť zlepšenie stavu prírodných zdrojov vôd, vodných ekosystémov a maximalizáciu pozitívnych ekologických efektov. Hlavným zámerom predkladaného článku je poskytnutie uceleného obrazu o možných zdrojoch financovania inovačných aktivít miest a obcí, porovnanie týchto zdrojov a návrh najlepšieho riešenia pre konkrétnu obec.

1

### 2 FINANCOVANIE PROJEKTOV

Súčasťou každého projektu je spracovanie dokumentácie pre zaistenie zdrojov financovania. Celé jednanie poskytovateľa kapitálu s investorom prebieha v niekoľkých fázach. Výsledná doba, než dôjde k zahájeniu realizácie investície, potom závisí na miere pripravenosti realizovať projekt a kvalite dodaných podkladov.

---

<sup>1</sup> Príspevok je výsledkom riešenia čiastkovej úlohy vedeckého projektu MŠVVaŠ SR KEGA č.015TUKE-4/2013 „Príprava predmetu Základy podnikateľských zručností pre neekonómov“.



Prvá fáza začína prezentáciou investičného projektu kľúčovým partnerom (banky, možný strategický partner). V druhej fáze je podrobne preverovaný predložený investičný zámer. Táto fáza je časovo najnáročnejšia časť projektu. Tretia fáza nastáva, keď je zámer schválený. Tak prebiehajú jednania o definitívnom znení zmluvy o financovaní a následné zaistenie finančných zdrojov. Financovanie teda v sebe zahŕňa získavanie, používanie alebo investovanie peňažných prostriedkov. [1]

Na financovanie projektov v jednotlivých regiónoch slúži Regionálny operačný program (ROP). Hlavným cieľom Regionálneho operačného programu je zvýšiť dostupnosť a kvalitu občianskej infraštruktúry a vybavenosti v regiónoch.

Pri rozhodovaní o výbere konkrétneho spôsobu financovania projektov je dôležité posúdiť aj ďalšie faktory, ktoré ovplyvnia nielen cenu obstarávaného majetku, ale aj podmienky, za ktorých ho získame a budeme využívať. Základným predpokladom efektívneho financovania, ale aj efektívneho hospodárenia so zdrojmi je jeho transparentnosť. [3]

### **2.1 Financovanie projektov v samospráve**

Samosprávu možno definovať ako prejav verejnej moci, formu verejnej vlády a prvok verejnej správy, ktorá samostatne spravuje verejné veci na ohraničenom území na základe zákonom vymedzených kompetencií a ekonomických podmienok. [6]

Čím samostatnejšie konajú samosprávy v celoštátnom kontexte a čím väčší je ich podiel na štátnych kompetenciách, tým dôležitejšia je dimenzia financií, ktorými sú, môžu a musia byť komunálne úlohy resp. aktivity financované. Pritom nesúlad medzi kompetenciami a vybavením finančnými rozpočtovými prostriedkami môže predstavovať v mnohých spoločnostiach takmer štrukturálny problém. U samospráv môže existujúca disparita medzi politickým tlakom a získaním financií viesť k problematickej situácii, a teda k zadlženiu. [5]

Verejné projekty by teda mali slúžiť na zabezpečenie maximalizácie celospoločenského blahobytu. V prípade verejných investícií sa nezisťuje, ktorý subjekt mal aký zisk, ale naopak, koľko by musel vynaložiť financií, ak by k verejnej investícii nedošlo. Verejná prospešnosť sa netýka len niektorých subjektov, ale celej komunity, teda všetkých obyvateľov mesta, či dediny. [2]

#### **2.1.1 Financovanie výstavby kanalizácie v obci**

Ministerstvo ŽP SR (2004) uvádza, že pre obce je dôležitý pojem pôvodca odpadu, ktorým je každá fyzická a právnická osoba, ktorej činnosťou odpad vzniká. Obec sa považuje za pôvodcu komunálneho odpadu, ale má povinnosti uložené priamo zo zákona ako držiteľ odpadu.

Len tretina miest a obcí má doteraz vybudovanú verejnú kanalizáciu. Zvyšok vypúšťa splašky do žump, prípadne priamo do pôdy. Obce vyčlenili v posledných rokoch nemalé prostriedky na prípravu projektovej dokumentácie na projekty stavieb verejnej kanalizácie v území. Realita však ukázala, že prostriedky štrukturálnych fondov, pri

súčasných návrhových parametroch verejnej kanalizácie, budú postačovať len na časť týchto investičných zámerov, aj to len väčších aglomerácií ([www.zmos.sk](http://www.zmos.sk)).

Komplexnou finančnou analýzou obce sme zistili, že obec nemá väčšie problémy s financovaním bežnej činnosti. Dominantné postavenie v kapitálovej štruktúre obce majú vlastné zdroje financovania. V roku 2011 sa hodnoty ukazovateľov likvidity začali približovať odporúčaným hodnotám a zadlženosť obce je nízka.

Zhrnutím výsledkov týchto analýz môžeme konštatovať, že obec je v posledných rokoch finančne zdravou obcou a tie majú väčšiu šancu získať externé zdroje financovania. Ak by sa obec nachádzala v pásme prosperity aj v ďalších rokoch, bola by to vhodná situácia na čerpanie úveru, ktorý potrebuje získať na výstavbu kanalizácie.

Obec má vypracovaný projekt výstavby kanalizácie. Dôvodom tejto stavby je to, že obec nemá vybudovaný vodovod ani kanalizáciu. [7] Obyvatelia obce používajú na pitné účely vodu z prídomyých studní, ktorá je vo väčšine prípadoch nevyhovujúca a odkanalizovanie rodinných domov je riešené do vlastných žump, pričom dochádza ku kontaminácii spodných vôd. Predpokladaný celkový náklad stavby, s výhľadom do roku 2030, je 183 248 404 eur. Celková dĺžka kanalizačnej siete by mala predstavovať 25 948 m. Na výstavbu I. Etapy kanalizácie potrebuje obec čerpať úver vo výške 990 055 eur. Príjmy investičného projektu budú tvoriť príjmy za odvedené splaškové vody. [4]

Aj keď je projekt výstavby kanalizácie dlhodobý a pomerne rizikový, obec je v posledných rokoch relatívne finančne zdravá, aby dokázala takémuto riziku čeliť a je schopná čerpať externé zdroje financovania. Zdravé fungovanie obce súvisí s efektívnym hospodárením po stránke finančnej. Ak by sa obec nachádzala v pásme prosperity aj naďalej, teda v ďalších rokoch, znamenalo by to pomerne bezproblémové financovanie tejto inovácie a pozitívne vyhliadky počas celej životnosti investície.

Pre obec je tvorba výnosov z majetku až druhoradá, pretože obec sa pri nakladaní so svojím majetkom nespráva ako podnik. No pri zabezpečovaní projektov a služieb pre občanov musí obec taktiež ekonomicky prehodnocovať rôzne alternatívy, ktoré sa javia ekonomickejšie z pohľadu obce (náklady) ako z pohľadu obyvateľov (cena služieb).

V rámci analýzy sme porovnávali ekonomickú výhodnosť dvoch bankových produktov, aby sme určili, ktorý z nich je efektívnejší pre výstavbu kanalizácie.

Analýzou bankových produktov sme zistili že:

- ak bude obec naďalej viesť svoje účty v Prima banke, zaistí jej nulové administratívne poplatky a ďalšie pozitíva vyplývajúce zo zmluvného vzťahu,
- úrokové sadzby porovnávaných produktov sa líšia len o 0,2 % p.a., no pri úvere od Prima banky ušetrí obec 48 789,6 €,
- doba návratnosti je pri oboch úveroch rovnaká a to v 13 roku životnosti projektu, pretože ide o pomerne vysokú investíciu a rozdiel medzi sadzbami, ktoré ponúkajú banky je minimálny,

- ukazovateľ čistej súčasnej hodnoty je pri oboch úveroch záporný, čo nemusí znamenať, že investícia nie je zisková, avšak miera ziskovosti je nižšia,
- index súčasnej hodnoty je nižší ako 1 v oboch prípadoch financovania, teda projekt je rizikový.

**Tabuľka 1 Porovnanie ponuky bánk**

Ukazovateľ	Prima banka	VÚB banka
Doba splácania	5	6
Úroková sadzba	9,8	9,6
Doba návratnosti	13	13
Čistá súčasná hodnota	- 986 486	- 947 627
Index súčasnej hodnoty	0,004	0,043
Administratívne poplatky	0,35% zo zostatku istiny	0,2% zo zostatku istiny

Navrhujeme výstavbu kanalizácie v obci financovať prostredníctvom Municipálneho úveru – Klasik od Prima banky. Obec si vedie v tejto banke svoje účty, z čoho vyplývajú výhody aj pri čerpaní úveru. Dôvodom tohto návrhu je hlavne nižšia doba splatnosti tohto úveru, nižší celkový úrok z úveru, ako aj pozitívne skúsenosti obce pri získavaní produktov a služieb v tejto inštitúcii.

### 3 ZÁVER

Cieľom predkladaného článku bolo nájsť ekonomicky najvýhodnejší zdroj financovania výstavby kanalizácie v obci za účelom zvýšenia efektu inovačnej činnosti. Významným zdrojom financovania rozvoja nie len podnikateľských subjektov, ale aj samospráv sú úverové prostriedky. Bez nich si niektoré subjekty nevedia svoju činnosť predstaviť. Dlhodobé financovanie pomocou úverov si však vyžaduje adekvátnu úroveň finančných znalostí a zručností.

Po dôkladnej analýze sme zistili, že obec je schopná financovať dlhodobý projekt, akým je výstavba kanalizácie, aj prostredníctvom čerpania externých zdrojov financovania. Výstavba kanalizácie je pre obec veľmi potrebná. V prvom rade by zvýšila kultúru bývania, zjednodušila by likvidáciu odpadových vôd a zároveň riešila túto likvidáciu ekologickým spôsobom s priamym pozitívnym dopadom na životné prostredie.

Porovnaním bankových produktov sme dospeli k názoru, že efektívnejší úver pre tento projekt, je úver čerpaný z banky, z ktorej už obec úver čerpala v roku 2010 a má v nej založený účet.

Existuje veľké množstvo zdrojov, ktorými sa dajú financovať inovácie. Hoci je čerpanie úverov pre samosprávy rizikovejšie ako použitie iného zdroja financovania, rozumným hospodárením a porovnávaním viacerých alternatív sa dá takýmto spôsobom financovať i dlhodobý a náročný projekt.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] FOTR, J., SOUČEK, I. *Investiční rozhodování a řízení projektů*. Praha: Grada Publishing, 2011. 416 s. ISBN 978-80-247-3293-0.
- [2] MAIER, K., ČTYROKÝ, J. *Ekonomika územního rozvoje*. Praha: Grada Publishing, 2000. ISBN 80-7169-644-7.
- [3] MAXINA, L. *Financovanie regionálneho rozvoja v podmienkach SR*. [online]. Sládkovičovo, 2008. [cit 2013-02-10]. Dostupné na internete: <<http://www.ja-sr.sk/files/64.pdf>>.
- [4] PAVOLOVÁ, H., BAKALÁR, T., BODNÁROVÁ, L. *Analýza vodných zdrojov v južnom Zemplíne*. Acta Montanistica Slovaca. Roč.11, č.1, 2006, s. 86-91, ISSN 1335-1788.
- [5] RONGE, V., HUDEC, O. *Banky a komunálne financovanie*. Košice: Mercury – Smékal, 2004. 130 s. ISBN 80-89061-97-4.
- [6] ŠVANTNEROVÁ, L., KOŽIAK, R. *Ekonomika miestnej samosprávy*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, 2005. 98 s. ISBN 80-8083-117-3.
- [7] ŽABIČKA, Z. *Vodovod a kanalizace*. Brno: ERA Grup, 2003. 118 s. ISBN 80 – 86517 – 52 – 7.

doc. Ing. Katarína ČULKOVÁ, PhD., doc. Ing. Katarína TEPLICKÁ, PhD., Katarína TAKÁCOVÁ

Technická Univerzita Košice, Fakulta BERG, Ústav Podnikania a Manažmentu  
katarina.culkova@tuke.sk, katarina.teplicka@tuke.sk, katarina.takacova@tuke.sk

# VÝZNAM PRIAMYCH ZAHRANIČNÝCH INVESTÍCIÍ V ROZVOJI REGIÓNOV SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Zuzana HRABOVSKÁ

## Abstract

*Foreign direct investment (FDI) could be considered one of the major forms of penetration of foreign capital into the national economy. In this context, FDI is associated with many positive effects that affect economic growth. In terms of regional development, the expected positive effect of increasing the level of development of relatively less developed regions and in particular prevent the deepening of economic and social disparities between regions. Despite the advantages of successfully implemented FDI is the real territorial approach significantly differentiated. The aim of the present paper is to outline the determinants of FDI inflows differentiation in regions of Slovakia.*

**Keyword:** *foreign direct investment, regional development, Slovak republic*

## 1 ÚVOD

Priame zahraničné investície predstavujú v tranzitívnych ekonomikách jeden z determinujúcich prvkov transformácie hospodárstva, pričom otvorenie týchto ekonomík a vstup rôznych foriem zahraničného kapitálu možno považovať za jeden z faktorov ekonomického rastu najmä po roku 2000. Podľa Mirdalu (2011, s. 154) prispeli priame zahraničné investície k obnove a reštrukturalizácii podnikateľského sektora, priniesli nové technológie a know-how. Ich podiel prudko narastal najmä v bankovom a poisťovacom sektore, neskôr prenikli aj do ostatných sektorov ako energetika, automobilový priemysel, nehnuteľnosti a pod. Prílev priamych zahraničných investícií začal prudko stúpať najmä po roku 2001, kedy boli vykonané mnohé zmeny smerom k liberalizácii a zlepšovaniu podmienok pre ich vstup. Významný objem priamych zahraničných investícií do Slovenskej republiky vstúpil aj v súvislosti s privatizáciou veľkých podnikov. Ďalším dôležitým faktorom bola aj pomerne nízka cena práce a kvalitná pracovná sila. Na makroekonomickej úrovni priame zahraničné investície v Slovenskej republike pozitívne ovplyvnili vývoj zamestnanosti a proces dobiehania vyspelých európskych krajín. Podnikom s priamymi zahraničnými investíciami stúpala produktivita práce, kvalita produkcie, objem predaja a tiež mzdy zamestnancov.

Cieľom predkladaného príspevku je načrtnúť súvislosti medzi objemom priamych zahraničných investícií vo vzťahu k špecifickému vývoju regionálnej diferenciacie a investičných stimulov na podporu priamych zahraničných investícií na úrovni jednotlivých regiónov Slovenskej republiky. V príspevku vychádzame najmä

z dostupných údajov Národnej banky Slovenska, Štatistického úradu SR ako aj Eurostatu, pričom naplnenie cieľa príspevku je zamerané na obdobie rokov 2002 – 2012. Vzhľadom k nedostupnosti relevantných údajov za celé obdobie v jednotlivých hodnotených ukazovateľoch, boli odborné závery formulované vo všeobecnejšej rovine.

## **2 POSTAVENIE PRIAMYCH ZAHRANIČNÝCH INVESTÍCIÍ V EKONOMIKE MATERSKEJ KRAJINY**

### **2.1 Teoretické vymedzenie pojmu priame zahraničné investície**

V dostupnej odbornej literatúre sa stretávame s viacerými vymedzeniami pojmu priame zahraničné investície. Vzhľadom k tomu, že v predkladanom príspevku pracujeme s údajmi poskytovanými Národnou bankou Slovenska, budeme vychádzať z definícií vymedzených v publikácii *Priame zahraničné investície* (NBS, 2009, s. 4 – 6).

*Priama zahraničná investícia* predstavuje kategóriu medzinárodných investícií, ktorá vyjadruje zámer subjektu, ktorý je rezidentom jednej ekonomiky (priamy investor), získať trvalý podiel v podniku so sídlom v inej ekonomike (podnik priamej investície). Trvalý podiel vyjadruje existenciu dlhodobého vzťahu medzi priamym investorom a podnikom priamej investície a významný stupeň vplyvu na riadenie podniku. Pri určovaní existencie vzťahu priamej investície sa v súlade s medzinárodnými štandardami používa – kritérium 10 % podielu na základnom kapitáli alebo hlasovacích právach podniku.

Za súčasť priamych zahraničných investícií sa považujú okrem podielu na základnom kapitáli aj reinvestovaný zisk a ostatný kapitál – spojený s rôznymi medzipodnikovými úverovými operáciami.

*Majetková účasť* zahŕňa majetkovú účasť v pobočkách, všetky peňažné a nepeňažné vklady priameho investora do základného kapitálu dcérskych a pridružených podnikov a iné kapitálové príspevky. Majetková účasť zahŕňa majetkové akcie (s hlasovacím právom aj bez neho) okrem prioritných akcií bez účasti na zisku, ktoré sú považované za dlhové cenné papiere a zaradené do ostatného kapitálu.

*Reinvestovaný zisk* sa skladá z podielov priamych investorov – v pomere k majetkovej účasti – na zisku dcérskych a pridružených spoločností, ktorý nie je rozdelený formou dividend a zisku, ktorý pobočky a iné podniky bez právnej subjektivity nevyplácajú priamym investorom.

*Ostatný kapitál* je spojený s rôznymi medzipodnikovými úverovými operáciami. Obsahuje všetky finančné operácie medzi pridruženými podnikmi, požičiavanie a vypožičiavanie finančných prostriedkov – vrátane dlhových cenných papierov a dodávateľských (obchodných) úverov – medzi priamymi investormi ich dcérskymi, pridruženými podnikmi a pobočkami.

## **2.2 Význam priamych zahraničných investícií v ekonomickom rozvoji krajiny**

Priame zahraničné investície predstavujú najmä v ekonomikách tranzitívnych krajín, ktoré aj v súčasnosti prechádzajú mnohými dynamickými ekonomickými politickými zmenami, významný zdroj kapitálu. Za najvýznamnejšie môžeme považovať tieto najmä ekonomické vplyvy – pozitívny vplyv na obchodnú a platobnú bilanciu, rast zamestnanosti, medzinárodný transfer technológií a know how, nárast dlhodobého kapitálu, prínosy k priemyselnej reštrukturalizácii, vytváranie siete domácich subdodávateľov, zlepšenie podnikateľského prostredia a podnikateľskej etiky, vyššia úroveň ochrany životného prostredia.

Napriek tomuto pomerne rozsiahlemu výpočtu výhod prílevu priamych zahraničných investícií je nesporné (a v praxi sa to neustále potvrdzuje), že hostiteľské krajiny sa musia vyrovnáť aj s mnohými nevýhodami resp. obmedzeniami priamych zahraničných investícií. Za najzávažnejšie možno považovať predovšetkým vytlačanie domácich firiem z trhu, zvýšenie nezamestnanosti a zníženie konkurencieschopnosti domácich firiem v dôsledku nadpriemerného nárastu miezd vo firmách so zahraničným vlastníctvom, repatriácia ziskov, výpadok daňových príjmov a ďalšie.

## **3 REGIONÁLNA DIFERENCIÁCIA PZI V SLOVENSKEJ REPUBLIKE**

### **3.1 Stav priamych zahraničných investícií v Slovenskej republike**

Zahričné investície sú jedným z faktorov, ktoré ešte stále majú dôležitú úlohu v procese hospodárskej transformácie krajín strednej a východnej Európy. Možno konštatovať, že rastúca výkonnosť slovenskej ekonomiky súvisí v posledných rokoch priamo aj so zvýšeným prílevom priamych zahraničných investícií. Napriek tomu, že priame zahraničné investície pôsobia ako dynamizujúci činiteľ ekonomického rastu a rozvoja regiónov, sú zároveň značne regionálne diferencované a v podmienkach Slovenskej republiky sú aj nositeľom vzniku resp. prehlbovania regionálnych rozdielov. Atraktivnosť krajiny pre zahraničných investorov závisí od výhod, ktoré daná krajina ako lokalita má a poskytuje zahraničnému investorovi. Slabou stránkou Slovenska ako lokality PZI je podľa Bobákovej (2012, s. 13) okrem nízkej rozvinutosti inovačného systému aj nedostatok pracovných síl požadovanej kvalifikácie, ich nedostatočná mobilita, nerozvinutá dopravná infraštruktúra a rôzne byrokratické prekážky vzniku nových podnikov.

Vo vývoji stavu priamych zahraničných investícií (rozdielu prílevu a odlevu PZI) v období rokov 2002 – 2012 je badateľná rastúca tendencia (celkovo v tomto období došlo k viac ako štvornásobnému nárastu PZI). Prírastok PZI (Tabuľka 1) zaznamenáva v rokoch 2002 – 2012 priebežný nárast, pričom je zrejmé, že po roku 2008 nastala stagnácia prílevu PZI do ekonomiky Slovenskej republiky.

**Tabuľka 1: Vývoj priamych zahraničných investícií v Slovenskej republike v rokoch 2002 – 2012 (v mil. EUR)**

Rok	Majetková účasť a reinvestovaný zisk	Ostatný kapitál	Celkom	index
2002	10 597	nedostupné	10 597	-
2003	15 888	1 351	17 239	162,68
2004	18 951	1 742	20 693	120,03
2005	22 258	2 829	25 087	121,24
2006	25 119	4 165	29 284	116,73
2007	27 113	5 299	32 412	110,68
2008	29 541	6 685	36 226	111,77
2009	30 462	6 007	36 469	100,67
2010	31 793	5 871	37 665	103,28
2011	33 723	5 915	39 642	105,25
2012	34 758	7 546	42 304	106,72

**Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Národnej banky Slovenska [cit. 5.9.2013]**

Po roku 2008 bol zaznamenaný v dôsledku globálnej ekonomickej krízy významný celosvetový pokles prílevu priamych zahraničných investícií. Dôvodom je najmä celkový pokles ekonomickej aktivity a tiež zníženie finančných možností transnacionálnych korporácií. V Slovenskej republike bola v roku 2009 zaznamenaná skôr stagnácia ako pokles objemu priamych zahraničných investícií, čo dokumentujú údaje v Tabuľke 1 (index 2008/2007 = 111,77 a index 2009/2008 = 100,67).

Celkovo možno z dlhodobého konštatovať narastanie objemu priamych zahraničných investícií v Slovenskej republike, aj keď na základe dostupných údajov Eurostatu (cit. 5.9.2013) predstavuje podiel PZI na HDP v Slovenskej republike dlhodobo len priemerne 1 %, čo je z pohľadu celkového objemu PZI v krajinách Európskej únie len veľmi malý podiel. Z teritoriálneho hľadiska krajiny investora sa Slovenská republika javí ako najatraktívnejšia pre investorov z Holandska, Rakúska, Nemecka, Talianska a Česka.

### **3.2 Teritoriálne smerovanie priamych zahraničných investícií v Slovenskej republike**

Medziregionálne rozdiely sú aktuálnym a vážnym problémom v mnohých ekonomikách nielen v rámci Európskej únie. Slovenská republika je príkladom krajiny, kde sa medziregionálne rozdiely formovali a formujú dlhé obdobie, majú tendenciu neustále sa prehľbovať, v niektorých prípadoch stagnovať a to aj napriek implementácii regionálnej politiky Európskej únie s využívaním nástrojov slúžiacich na redukciu disparít (Kožiak, 2009, s. 17)



Výrazné výkyvy ukazovateľa v jednotlivých rokoch sledovaného obdobia rokov 2002 – 2012 neumožňujú jednoznačne identifikovať konkrétny vývojový trend (Tabuľka 2). Jednoznačne dominantné postavenie v stave priamych zahraničných investícií je možné pozorovať na úrovni Bratislavského kraja v celom sledovanom období.

**Tabuľka 2: Regionálne smerovanie priamych zahraničných investícií v SR (v mil. EUR)**

Kraj,SR	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>BA</b>	7519	11786	13524	14497	18387	19980	23879	24170	25182	26807
<b>TT</b>	453	1201	1862	4445	3218	3303	3251	3439	3110	2770
<b>TN</b>	318	784	956	1141	1217	1563	1628	1735	1804	1847
<b>NT</b>	311	544	615	675	1176	1300	1399	1467	1553	1586
<b>ZA</b>	418	819	939	1292	1645	2222	2195	2079	2284	2635
<b>BB</b>	282	467	504	512	596	844	877	891	816	997
<b>PO</b>	196	253	297	299	282	249	364	425	416	369
<b>KE</b>	1101	1384	1996	2225	2761	2952	2633	2262	2500	2631
<b>SR</b>	10597	17239	20693	25087	29284	32412	36226	36469	37665	39642

**Zdroj: vlastné spracovanie na základe údajov Národnej banky Slovenska [cit. 5.9.2013]**

*Poznámka: údaje za rok 2012 neboli dostupné v členení podľa regiónov SR*

Konkurencieschopnosť regiónu je vo všeobecnosti definovaná ako schopnosť firiem, odvetví, regiónov, národov a národných regiónov generovať vysokú úroveň príjmov a zamestnanosti. Z uvedenej definície je zrejmá vysoká previazanosť medzi regionálnou konkurencieschopnosťou a priamymi zahraničnými investíciami. Zahraničný investor, ktorý rozširuje svoju výrobu na územia iných štátov je vo väčšine prípadov nositeľom veľmi kvalitných, uznávaných a rešpektovaných výrobkov a služieb, ale aj technológií, strojových zariadení, patentov, manažérskych pracovníkov, know-how či marketingových stratégií.

Očakávaným efektom vstupu priamych zahraničných investícií je odstraňovanie západu – východných disparít a postupná konvergencia regiónov stredného a východného Slovenska, ktoré budú založené na vytvorení silných ekonomických centier regiónov, ktoré budú ťahaňom pre celý región (Neubauerová, 2010, s. 105).

### **3.3 Vybrané ukazovatele posudzovania regionálnej diferenciácie v Slovenskej republike**

V sledovanom období došlo k nárastu objemu priamych zahraničných investícií v Slovenskej republike. Tento trend možno vo všeobecnosti považovať za pozitívny

(pričom je zreteľné, že významnejší nárast záujmu zahraničných investorov nastal po vstupe Slovenskej republiky do Európskej únie), avšak detailnejší pohľad na regionálne rozloženie prostriedkov zahraničných investorov naznačuje prehlbovanie ekonomických rozdielov medzi regiónmi Slovenska (Hrabovská, 2012).

Z údajov uvedených v Tabuľkách 3, 4 a 5 je možné identifikovať jednoznačnú ekonomickú dominanciu Bratislavského kraja v porovnaní s ostatnými krajinami Slovenskej republiky. Najpriaznivejšie hodnoty hrubého domáceho produktu ako aj miery nezamestnanosti dosahuje v celkom sledovanom období práve Bratislavský kraj. Na druhej strane – s dlhodobou výrazne nepriaznivými hodnotami ukazovateľov hodnotiacich úroveň rozvoja regiónov – sú Banskobystrický a Prešovský kraj.

**Tabuľka 3: Regionálny HDP v EUR v bežných cenách (v mil. EUR)**

Kraj, SR	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	priemer (2002-2010)
BA	9 265	10 184	11 379	13 416	14 387	16 393	17 492	17 544	18 297	nedostupné údaje	nedostupné údaje	12425
TT	3 770	4 342	4 892	5 480	6 892	7 601	7 921	7 181	7 666			5390
TN	3 779	4 187	4 676	4 856	5 724	6 302	6 721	6 166	6 435			4766
NT	4 118	4 649	5 261	5 759	6 197	6 720	7 403	6 935	7 105			5269
ZA	3 874	4 186	4 713	5 235	5 747	6 643	7 498	6 988	7 500			5090
BB	3 906	4 276	4 552	4 318	4 947	5 534	6 093	5 540	5 857			4412
PO	3 358	3 635	3 996	4 295	4 464	5 014	5 828	5 396	5 546			4052
KE	4 737	5 154	5 693	5 955	6 644	7 242	7 885	7 045	7 464			5663
SR	36 807	40 612	45 161	49 314	55 002	61 450	66 842	62 794	65 869			69 108

**Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov ŠÚ SR, [cit. 5.9.2013]**

Z uvedených údajov je zrejماً jasná tendencia k posilňovaniu známeho vzorca regionálnej štruktúry v Slovenskej republike („bohatý severozápad a chudobný juhovýchod“), ktorá napriek mnohým uplatňovaným opatreniam pretrváva už od obdobia prvých transformačných opatrení.

**Tabuľka 4: Podiel HDP krajov na HDP SR (v %)**

Kraj, SR	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	priemer (2002-2010)
BA	25,17	25,08	25,20	27,20	26,16	26,68	26,17	27,94	27,78	23,81
TT	10,24	10,69	10,83	11,11	12,53	12,37	11,85	11,44	11,64	10,29
TN	10,27	10,31	10,35	9,85	10,41	10,25	10,06	9,82	9,77	9,24
NT	11,19	11,45	11,65	11,68	11,27	10,94	11,08	11,04	10,79	10,21
ZA	10,52	10,31	10,44	10,62	10,45	10,81	11,22	11,13	11,39	9,77

BB	10,61	10,53	10,08	8,76	8,99	9,01	9,12	8,82	8,89	8,65
PO	9,12	8,95	8,85	8,71	8,12	8,16	8,72	8,59	8,42	7,87
KE	12,87	12,69	12,61	12,08	12,08	11,79	11,80	11,22	11,33	11,06
SR	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

**Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov ŠÚ SR, [cit. 5.9.2013]**

Obdobne aj z ukazovateľa miery evidovanej nezamestnanosti (Tabuľka 5) je nespochybniteľné, že práve Bratislavský kraj sa dlhodobo vyznačuje najnižšou mierou nezamestnanosti, čo len potvrdzuje vyššie vyslovené tvrdenie o tom, že na Slovensku dlhodobo nedochádza k zásadným zmenám smerujúcim k zmierneniu negatívneho vývoja regionálnych rozdielov jednotlivých samosprávnych krajoch.

**Tabuľka 5: Miera evidovanej nezamestnanosti podľa územie a rok (v %)**

Kraj, SR	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	priemer (2002-2012)
BA	5,18	3,97	3,39	2,60	2,29	1,98	2,27	4,36	4,63	5,41	5,72	3,80
TT	12,99	11,05	8,83	7,15	5,22	4,30	4,29	8,37	8,17	8,88	9,43	8,06
TN	10,91	9,87	8,09	6,80	5,19	4,50	4,95	10,13	9,51	9,95	10,89	8,25
NT	21,51	19,07	14,80	11,39	9,09	7,10	7,41	11,72	11,76	13,27	14,08	12,84
ZA	14,74	13,23	11,12	9,33	7,03	5,55	6,20	10,89	10,86	11,91	12,79	10,33
BB	23,77	22,75	19,50	18,32	16,12	14,10	14,25	19,19	18,86	19,83	20,81	18,86
PO	23,00	19,57	17,50	15,77	13,68	12,05	12,86	18,29	17,75	18,95	20,66	17,28
KE	24,26	22,16	18,89	17,50	15,18	13,02	13,50	17,30	16,78	18,76	19,58	17,90
SR	17,45	15,56	13,07	11,36	9,40	7,99	8,39	12,66	12,46	13,59	14,44	12,40

**Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov ŠÚ SR, [cit. 5.9.2013]**

Dostupné štúdie vplyvu PZI na vybrané makroekonomické ukazovatele, realizované v tranzitívnych krajinách (napr. Mirdala, 2011) potvrdzujú pozitívny vplyv kumulatívneho šoku PZI najmä vo vývoji HDP a tiež v prípade poklesu nezamestnanosti. Na druhej strane uvedené štúdie konštatujú, že kumulatívny šok priamych zahraničných investícií spôsobuje rast inflácie. Tento trend vzniká najmä v dôsledku toho, že podniky so zahraničným kapitálom prinášajú do hostiteľskej krajiny vyššie mzdy ako domáce podniky. To vytvára priestor na tlak na všeobecný rast miezd v ekonomike, čo následne spôsobuje zvýšený domáci dopyt a s tým súvisiaci aj rast cenovej hladiny. Podobne pôsobí aj druhý argument opierajúci sa o ekonomický rast podporovaný priamymi zahraničnými investíciami. Rast HDP so sebou prináša aj rast cenovej hladiny. Zároveň (Mirdala, 2011, s. 167) konštatuje, že prichádzajúce PZI môžu zhoršiť obchodnú bilanciu domácej krajiny. Súvisí to s budovaním nových závodov, do ktorých sa zariadenia a technológia dováža a v bilancii to vykazuje daná krajina ako import. Tento negatívny efekt rýchlo zanikne

potom, čo daný závod začne vyrábať a svoju produkciu neumiestňuje iba na domácom trhu, ale veľkú časť z nej exportuje. Vtedy sa zvyšuje export.

#### 4 NÁSTROJE PODPORY PRIAMYCH ZAHRANIČNÝCH INVESTÍCIÍ V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

V súvislosti s naznačenými pozitívnymi efektami (pri súčasnej eliminácii významných negatívnych javov) je nevyhnuté, aby sa štát prostredníctvom svojich ekonomických a legislatívnych nástrojov usiloval o podporu prílevu priamych zahraničných investícií, čo môže v konečnom dôsledku viesť k zvýšeniu konkurencieschopnosti regiónov nie len pre potenciálnych (a priamo podporených) investorov, ale atraktívny investor prispeje k zvýšeniu atraktivity celého regiónu pre ďalších investorov, ktorí neparticipovali priamo na žiadnom zo štátnych investičných stimulov (Hečková, 2008).

V Slovenskej republike sú v zmysle platnej legislatívy (zákon č. 561/2007 Z. z. o investičnej pomoci v znení neskorších predpisov) v rámci politiky podpory investícií poskytované tieto formy investičnej pomoci – dotácie na obstaranie dlhodobého hmotného majetku a dlhodobého nehmotného majetku, príspevky na vytvorené nové pracovné miesta, príspevky na rekvalifikáciu zamestnancov prijatých na vytvorené nové pracovné miesta, úľavy na dani z príjmu, pomoc poskytnutá na prevod nehnuteľného majetku alebo zámenny nehnuteľného majetku za cenu nižšiu ako je všeobecná hodnota majetku.

V sledovanom období získalo niektorú z uvedených foriem investičnej pomoci celkom 128 projektov (Tabuľka 6) v celkovom objeme 1364,92 mil. EUR (Tabuľka 7).

**Tabuľka 6: Počet schválených projektov v rokoch 2002 - 2012**

rok	2002	2003	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	spolu
počet	1	1	18	48	16	5	8	11	10	10	128

**Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov Ministerstva hospodárstva SR [cit. 5.9.2013]**

Najväčší počet projektov (48) a objem štátnej pomoci (358,31 mil. EUR) bol schválený v roku 2006, čo bolo zrejme v dôsledku nárastu atraktivity Slovenskej republiky po vstupe do Európskej únie ako aj dôsledok politických vplyvov v súvislosti s voľbami do Národnej rady SR.

**Tabuľka 7: Schválená štátna pomoc (v mil. EUR)**

rok	2002	2003	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	spolu
počet	12,75	166,02	313,40	358,31	171,31	42,67	75,27	39,07	64,93	121,19	1364,92

**Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov Ministerstva hospodárstva SR [cit. 5.9.2013]**

Z teritoriálneho smerovania investičnej pomoci (Tabuľka 8) možno identifikovať snahu zabrániť prehlbovaniu regionálnych rozdielov v Slovenskej republike, čoho prejavom je najmenší počet schválených projektov ako aj objem štátnej investičnej pomoci v Bratislavskom kraji. Avšak z objemu priamych zahraničných investícií smerujúcich dlhodobo do tohto samosprávneho kraja vyplýva, že pri investovaní v Bratislavskom kraji nie je pri investorov jedinou prioritou možnosť uchádzať sa o získanie štátnych investičných stimulov. Najväčší objem podporených projektov bol v Trnavskom a Žilinskom kraji (podpora investorov v automobilovom priemysle), pričom kumulatívny objem štátnej pomoci v týchto krajoch predstavuje viac ako polovicu celkového objemu finančných prostriedkov vynaložených na získanie zahraničného kapitálu vo forme priamych zahraničných investícií.

**Tabuľka 8: Teritoriálne charakteristiky investičnej pomoci v rokoch 2002 - 2012**

Kraj, SR	počet projektov	štátna pomoc (v mil. EUR)	Plánované vytvorené nové pracovné miesta
BA	6	38,3	2 787
TT	11	334,76	7 914
TN	23	153,86	9 072
NT	23	169,99	7 308
ZA	15	335,2	6 477
BB	16	87,31	4 119
PO	8	42,49	1 145
KE	26	201,01	7 847
SR	128	1362,92	46 669

**Zdroj: vlastné spracovanie podľa údajov Ministerstva hospodárstva SR [cit. 5.9.2013]**

Rozmiestnenie priamych zahraničných investícií z regionálneho hľadiska poukazuje na tendenciu vstupu do najviac rozvinutých regiónov s vybudovanou infraštruktúrou, pričom nie je možné jednoznačne potvrdiť, že pre potenciálneho investora je z dlhodobého hľadiska pri rozhodovaní o investovaní kapitálu v Slovenskej republike, kľúčová možnosť získať niektorú z foriem investičných stimulov. Napriek tom sa javí pre ekonomiku SR je veľmi dôležité vyvinutie úsilia (nie nevyhnutne vo forme niektorej z finančných foriem investičnej podpory), aby sa zvýšil objem priamych zahraničných investícií na celom území SR. Bolo by vhodné takéto stimuly zamerať najmä na získanie dlhodobých investícií v regiónoch s vysokou mierou nezamestnanosti, s nízkou mierou industrializácie a regiónoch s nevyužitými výrobnými kapacitami. (Dúbravská, 2011, s. 95)

V súvislosti s naznačeným jednostranným tokom priamych zahraničných investícií sa javí štátna politika podpory zahraničných investícií ako možný ideálny algoritmus na vyriešenie tejto nevyhovujúcej situácie.

Pri formulácii politiky podpory zahraničných (PPI) investícií je potrebné brať do úvahy mnoho síce všeobecne akceptovaných avšak mnohokrát nesprávnych predpokladov (Kučera, 2010, s. 6 – 7):

a) *Priame zahraničné investície znižujú nezamestnanosť* iba čiastočne. Časť novovytvorených pracovných miest deklarovaných investorom je totiž obsadzovaná zahraničnými zamestnancami a zamestnancami iných firiem, pričom platí, že čím vyššiu pridanú hodnotu investícia vytvára, tým vyšší podiel novovytvorených pracovných miest takýto zamestnanci obsadia. Možno teda predpokladať, že investície vyžadujúce vysokokvalifikovanú pracovnú neznížujú nezamestnanosť takmer vôbec vzhľadom na vzácnosť takejto pracovnej sily.

b) *Investičné stimuly presvedčia investora na investovanie v danej krajine* len zriedka. Existujúce teórie lokalizácie a empirické zistenia ukazujú, že primárnymi faktormi sú faktory trhovo-strategické, nákladové a strategicko-inštitucionálne. Je však pravda, že vzhľadom na ekonomickú, geografickú aj kultúrnu blízkosť krajín V 4 v týchto zohráva efektívna štátna politika podpory zahraničných investícií úlohu akéhosi diferenciacného činiteľa a je nutné PPI v porovnaní s inými krajinami V 4 optimalizovať, nie zrušiť. Existencia PPI je dôležitá napríklad i v prípade investorov z ázijského kultúrneho prostredia (najmä Čína a Taiwan) – čo nie je nezanedbateľným argumentom v čase rastúceho potenciálu investorov z ázijských ekonomík – kde je investičný stimul vnímaný ako forma daru potvrdzujúceho vážny záujem obchodného partnera o dlhodobý a harmonický obchodný vzťah).

c) *PZI diverzifikujú a posilňujú ekonomiku* iba čiastočne. Investícia významného rozsahu umožňuje naviazanie domácich subkontraktorov v príslušnej oblasti, z pohľadu štruktúrnej skladby ekonomiky však naopak dochádza (najmä v malých ekonomikách), k oslabovaniu odvetví mimo hodnotových reťazcov takýchto dominantných zahraničných investícií.

d) *PPI pomáhajú znižovať regionálne disparity*. Regionálna diferenciácia v prípade politiky podpory investícií znamená, že investori môžu vnímať silno podporovaný región ako nevykonný a neperspektívny. V prípade, že takéto PPI investor napriek tomu využije, môže sa jednať o tzv. stimulovú turistiku, t. j. investora, ktorý sa po dočerpaní investičných stimulov sťahuje do inej lokality, kde opätovne žiada o zvýhodnenia súvisiace s investičným zámerom.

## 5 ZÁVER

Problematika prívlevu priamych zahraničných investícií vo vzťahu k posudzovaniu ekonomických charakteristík prijímajúceho regiónu je pomerne zložitá. V tejto súvislosti je potrebné špecifickými ekonomickými, inštitucionálnymi ako aj organizačnými opatreniami štátu zabezpečiť zosúladenie rôznorodých motívov

potenciálnych investorov vo vzťahu ku predmetu a cieľom takejto investície. Je nesporné, že priame zahraničné investície predstavujú významný ekonomický stimul, ktorý môže značnou mierou prispieť k ekonomickému rastu krajiny. Tento významný činiteľ však nemožno najmä v súvislosti s možným vznikom resp. prehĺbením medziregionálnych rozdielov preceňovať, pretože rozhodovanie potenciálnych investorov je do značnej miery ovplyvňované subjektívnym posudzovaním atraktivity hostiteľského regiónu, pričom sa v praxi ukazujú mnohé aktívne opatrenia podpory priamych zahraničných investícií len ako krátkodobý stimul, ktorý predstavuje najvýznamnejší pozitívny efekt pre samotného investora a v konečnom dôsledku neprispieje k rozvoju prijímajúceho regiónu.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BOBÁKOVÁ, V. 2012. Dynamika priamych zahraničných investícií v období hospodárskej recesie. In: *Nové trendy vo financiách a účtovníctve pre teóriu a prax*. Prešov: Prešovská univerzita v Prešove, Fakulta manažmentu. ISBN 978-80-555-0606-7.
- [2] DÚBRAVSKÁ, M. 2008. Prílev priamych zahraničných investícií na Slovensko v rokoch 1999 – 2008. In: *Zborník vedeckých prác katedry ekonómie a ekonomiky ANNO 2011*. Prešov: Prešovská univerzita, 2011. [cit. 5.9 2013]. Dostupné online: <http://www.pulib.sk/elpub2/FM/Kotulic14/index.html>.
- [3] EUROSTAT, 2013. *Direct investment flows as % of GDP*. [cit. 5.9 2013]. Dostupné online: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=0&pcode=tec00046&language=en>
- [4] HEČKOVÁ, J. 2008. *Súčasný stav slovenského priemyslu a perspektívy jeho ďalšieho rozvoja*. Prešov: Fakulta manažmentu Prešovskej univerzity v Prešove, 2008, 162 s. ISBN 978-80-8068-746-5
- [5] HEČKOVÁ, J. – CHAPČÁKOVÁ, A. 2009. Vývojové trendy v oblasti fúzií (v európskom regióne). In: *Biatec*, roč. 17, č. 3, 2009, s. 19-23, ISSN 1335-0900
- [6] HOŠKOVÁ, A. 1997. Pôsobenie priamych zahraničných investícií na ekonomiku materskej a hostiteľskej krajiny. Bratislava: Inštitút menových a finančných štúdií. [cit. 5.9 2013]. Dostupné online: [http://www.nbs.sk/\\_img/Documents/PUBLIK/1997\\_Posobenie%20priamych%20zahranicnych%20inv.pdf](http://www.nbs.sk/_img/Documents/PUBLIK/1997_Posobenie%20priamych%20zahranicnych%20inv.pdf)
- [7] HOŠOFF, B. – HVOZDÍKOVÁ, V. 2009. *Analýza konkurencieschopnosti krajín V4 z pohľadu atraktivity pre PZI*. Bratislava: Ekonomický ústav SAV, 2009. ISSN 1337 – 5598. [cit. 5.9.2013]. Dostupné online: <http://ekonom.sav.sk/uploads/journals/WP21.pdf>
- [8] HRABOVSKÁ, Z. 2012. Súčasný stav priamych zahraničných investícií v Slovenskej republike vo vzťahu k regionálnej diferenciacii. In: *Ekonomické aspekty v územnej samospráve III* - Recenzovaný zborník príspevkov z

- vedeckej konferencie. Košice: Fakulta verejnej správy UPJ%S v Košiciach., s. 15-23. ISBN 978-80-8129-015-2.
- [9] KUČERA, M. a kol. 2010. *Analýza nástrojov štátu pri podpore zahraničných investícií a návrh ich optimalizácie*. Bratislava: Ekonomický ústav SAV, 2010. ISSN 1337 – 0812. [cit. 5.9.2013]. Dostupné online <http://ekonom.sav.sk/uploads/journals/ES08.pdf>
- [10] KOŽIAK, J. In: TIRUNEH, M.W. – RADVANSKÝ, M. 2009. *Trendy regionálnych disparít Slovenska*. Bratislava: Ekonomický ústav SAV, 2009. ISBN 978-802-7144-176-2.
- [11] MINISTERSTVO HOSPODÁRSTVA SR. 2010. *Správa o čerpaní štátnej pomoci vo forme investičných stimulov a investičnej pomoci podľa zákona č. 565/2001 Z. z. o investičných stimuloch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a podľa zákona č. 561/2007 Z. z. o investičnej pomoci a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov*. [cit. 30.7.2012]. Dostupné online: <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=19027>
- [12] MIRDALA, R. a kol. 2011. *Ekonomické aspekty liberalizácie kapitálových tokov v európskych tranzitívnych ekonomikách*. Košice: Technická univerzita, 2011. ISBN 978-80-553-0838-8
- [13] NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA. 2009. *Priame zahraničné investície 2009*. Bratislava: Národná banka Slovenska, 2009. [cit. 5. 9. 2013]. Dostupné online: [http://www.nbs.sk/\\_img/Documents/STATIST/SPB/PZI/PZI\\_2009.pdf](http://www.nbs.sk/_img/Documents/STATIST/SPB/PZI/PZI_2009.pdf)
- [14] NEUBAUEROVÁ, E. 2010. *Vplyv kohéznej politiky Európskej únie na konkurencieschopnosť slovenskej ekonomiky*. Bratislava: Ekonóm, 2010. ISBN 978-80-2253100-9.

Ing. Zuzana HRABOVSKÁ, PhD.  
UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy  
zuzana.hrabovska1@upjs.sk



# EKONOMICKÉ ASPEKTY REGIONÁLNEHO ROZVOJA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Janka JELEMENSKÁ

## Abstrakt

*Na ekonomickú aktivitu v rámci jednotlivých regiónov Slovenska má zásadný vplyv kvalita života na danom území a porovnávanie relevantných faktorov medzi regiónmi ako napríklad rozdiely v spoločenskom živote, politické, kultúrne a náboženské prostredie, jeho obyvatelmi. Ekonomickú úroveň v rámci jednotlivých regiónov pritom môžeme posudzovať na základe ekonomických ukazovateľov akými sú miera nezamestnanosti, miera zamestnanosti, hrubý domáci produkt, priemerná mesačná mzda a iné. Na základe výsledkov porovnávania týchto ukazovateľov sa dá určiť vyspelosť jednotlivých regiónov, pričom vyspelosť alebo naopak zaostávanie vývoja v jednotlivých regiónoch Slovenska má priamy vplyv na migráciu obyvateľstva, a teda pracovných síl. Migrácia pracovných síl má pritom priamy dopad na ekonomickú výkonnosť regiónov. Dá sa predpokladať, že z porovnávania ekonomických ukazovateľov v rámci jednotlivých regiónov Slovenska bude najaktívnejší Bratislavský región, na ktorého území sa nachádza hlavné mesto SR Bratislava, ktorá má spomedzi ostatných miest Slovenska špecifické postavenie vyplývajúce z jej polohy a sídiel významných inštitúcií, a zároveň s vysokou hustotou pracovne aktívneho obyvateľstva. Cieľom príspevku je analýza economickej výkonnosti jednotlivých regiónov/krajov Slovenska, určenie hlavných disparít medzi nimi a hľadanie možností odstránenia identifikovaných disparít.*

**KLúčové slová:** regionálny rozvoj, miera nezamestnanosti, hrubý domáci produkt, ekonomická výkonnosť regiónov, disparitau

## 1 ÚVOD

Slovensko sa v súčasnosti nachádza v stave určitej fragmentácie spoločnosti, pričom zložitá situácia spočíva v tom, že sociálno-priestorová diferenciacia ako aj sociálno-ekonomická polarizácia sa stretávajú spravidla v tých istých regiónoch a územiach, čím sa komplikujú rozvojové možnosti týchto území, a zároveň sa vyžadujú systémové a komplexné riešenia. Na Slovensku existuje široké spektrum oblastí, ktoré sú charakteristické osobitými problémami, ako napr. nedostatočne rozvinutá infraštruktúra s veľkým podielom problémového obyvateľstva, prihraničné a jednostranne poľnohospodársky orientované regióny, útlm baníctva a mnohé iné. Ekonomickú úroveň v rámci jednotlivých regiónov pritom môžeme posudzovať prostredníctvom economickej výkonnosti regiónov, ktorá je meraná ekonomickými ukazovateľmi.

## 2 EKONOMICKÁ ANALÝZA REGIÓNOV SLOVENSKA

Pri hodnotení štruktúry územia SR treba mať na zreteli skutočnosť, že Bratislavský kraj má z funkcie hlavného mesta a geografickej polohy istý špecifický charakter ako ostatné regiony vyplývajúci z jeho polohy na západnej hranici krajiny ako aj polohy Hlavného mesta Slovenskej republiky SR Bratislavy na jeho území.

Vychádzajú z údajov za rok 2010, akými sú regionálny hrubý domáci produkt a parita kúpnej sily je najrozvinutejším krajom (okrem Bratislavského) Trnavský samosprávny kraj. Na konci štatistík sa nachádzajú kraje Košický a Prešovský, čo dokazuje aj nasledovný prehľad.

**Tabuľka 1 Regionálny HDP v EUR v členení podľa samosprávnych krajov SR v bežných cenách v r. 2010 platné k 1.3.2013**

Kraj, SR	mil. EUR	podiel na SR	index
		v %	2010/2009
Bratislavský	18 297	27,78	104,29
Trnavský	7 666	11,64	106,76
Trenčiansky	6 435	9,77	104,36
Nitriansky	7 105	10,79	102,46
Žilinský	7 500	11,39	107,31
Banskobystrický	5 857	8,89	105,72
Prešovský	5 546	8,42	102,78
Košický	7 464	11,33	105,96
<b>SR spolu</b>	<b>65 869</b>	<b>100,00</b>	<b>104,90</b>

**Tabuľka 2 Regionálny HDP v parite kúpnej sily, v EUR a v členení podľa samosprávnych krajov SR v bežných cenách v r. 2010 platné k 1.3.2013**

Bratislavský	26 945	27,78	104,32
Trnavský	11 290	11,64	106,79
Trenčiansky	9 477	9,77	104,39
Nitriansky	10 464	10,79	102,49
Žilinský	11 045	11,39	107,35
Banskobystrický	8 625	8,89	105,75
Prešovský	8 168	8,42	102,81
Košický	10 993	11,33	105,99
<b>SR spolu</b>	<b>97 005</b>	<b>100,00</b>	<b>104,93</b>

Ostatné kraje vykazujú v porovnaní s priemerom SR výrazne menšie rozdiely ekonomickej výkonnosti a konkurencieschopnosti. Majú porovnateľné rozvojové charakteristiky, pričom ako celok zaostávajú za úrovňou krajín EÚ 15. Najviac zaostávajúcim regiónom je východné Slovensko, predovšetkým Prešovský kraj. Okrem nezamestnanosti, ktorá je najvyššia v Banskobystrickom kraji je Prešovský kraj regiónom s najnižšou produktivitou práce, najnižšou výkonnosťou a najvyššou energetickou náročnosťou priemyselnej výroby. Zároveň je v tomto regióne realizovaných najmenej vedeckých a výskumných projektov v celej SR.

### 2.1 Možnosti financovania rozvoja regiónov

Na základe doteraz vykonaných analýz sa ako možnosti financovania jednotlivých priorít ako aj jednotlivých disparít ponúkajú nasledovné možnosti:

1. Štátny rozpočet,
2. Štrukturálne fondy,
3. Verejno-súkromné partnerstvá.

#### 2.1.1 Štátny rozpočet

Štátny rozpočet je základným nástrojom fiškálnej politiky. Fiškálna politika je finančná politika sledujúca ciele konjunktúrnej politiky. Fiškálna politika je činnosť štátu spojená so štátnym rozpočtom (od vládnej až po miestnu úroveň) zameraná na stabilizáciu ekonomiky. Návrh štátnej rozpočtu schvaľuje zákonodarný orgán a nadobúda formu rozpočtového zákona. Jeho príjmová a výdavková stránka sa využíva na dosiahnutie cieľa stabilizačnej politiky, dosiahnutie prirodzenej miery nezamestnanosti a cenovej stability. Rozpočtová politika ako ekonomická teória sa začala používať v súvislosti so vznikom štátneho rozpočtu. Fiškálna politika vznikla neskôr, v súvislosti s keynesovským teoretickým základom hospodárskej politiky. Rozpočtovú politiku uskutočňuje ministerstvo financií. Je zodpovedné za prípravu štátneho rozpočtu, ale schvaľuje ho vláda a parlament. Fiškálnu politiku realizuje vláda. Odlišnosti v chápaní týchto dvoch politík existujú v ich teoretickom chápaní, v praxi by však hľadanie týchto odlišností bolo veľmi ťažké.

Štátny rozpočet možno chápať z viacerých hľadísk:

- a) z hľadiska fondového chápania je štátny rozpočet centralizovaným peňažným fondom, ktorý sa vytvára, rozdeľuje a používa na základe nevratného a neekvivalentného spôsobu rozdeľovania;
- b) z účtovníckeho hľadiska je štátny rozpočet bilanciu, ktorá sa skladá zo strany príjmov a zo strany výdavkov. Príjmy tvoria priame a nepriame dane a nedaňové príjmy. Výdavky pozostávajú z bežných výdavkov, z kapitálových výdavkov a z vládnych úverov.

Štátny rozpočet je zároveň najdôležitejší finančný nástroj presadzovania štátnej hospodárskej politiky. Je kategóriou distribučnou, zabezpečuje rozdeľovacie a znovu rozdeľovacie procesy, ako aj nástrojom regulovania reprodukčného procesu. Štát využíva rozpočtové prostriedky na ovplyvňovanie investícií, urýchľovanie ekonomického rastu, stimulovanie rozvoja vybraných odvetví. Podstata a význam štátneho rozpočtu sa prejavujú v jeho funkciách: je nástrojom rozdeľovania národného dôchodku, nástrojom štátnych zásahov do reprodukčného procesu a prostriedkom na uskutočňovanie vonkajšej hospodárskej a politickej expanzie. V sledovanom období (spravidla rok) štátny rozpočet môže vykazovať:

- rozpočtový prebytok,
- rozpočtový deficit,
- vyrovnaný rozpočet.

Hlavným zdrojom príjmov štátneho rozpočtu sú dane. Daň je povinná platba, ktorú jednotlivé subjekty odvádzajú do štátneho rozpočtu v stanovenej výške a lehote. V období hospodárskeho poklesu sa dane znižujú, aby podnikateľom ostala väčšia časť zisku na investície, ktoré zabezpečia potrebné tempo ekonomického rastu.

Zásadné zmeny daňovej politiky si vyžadujú dlhší čas na prípravu a uvedenie do života, čiže očakávaný účinok prichádza oneskorene. Prijaté daňové opatrenia zväčša zastihnú ekonomiku v úplne inej situácii, než bola tá, na ktorú boli zamerané. Veľká časť rozpočtových výdavkov je naplánovaná dlhodobo, a tak na stabilizáciu hospodárstva možno využívať len ich malú časť.

### 2.1.2 Štrukturálne fondy

Cieľom štrukturálnej politiky EÚ na programové obdobie 2007 – 2013 je v súlade s článkom 158 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva posilnenie hospodárskej a sociálnej súdržnosti s cieľom znižovať zaostalosti a rozdiely medzi úrovňami rozvoja jednotlivých regiónov, k čomu majú prispieť štrukturálne fondy a ďalšie finančné nástroje Európskej únie.

Skúsenosti ukázali, že občania Európskej únie sú nedostatočne oboznámení s úlohou, ktorú zohráva Spoločenstvo v programoch financovania zameraných na posilnenie hospodárskej konkurencieschopnosti, vytváranie pracovných miest a zlepšovanie vnútornej súdržnosti.

Ciele politiky súdržnosti vytýčené v nariadeniach ES na programové obdobie rokov 2007 – 2013 sú:

- a) **Konvergencia** členských štátov a regiónov, ktorý sa vzťahuje na zaostávajúce členské štáty a regióny, v ktorých hrubý domci produkt na obyvateľa meraný paritou kúpnej sily predstavuje menej ako 75 % priemeru Spoločenstva;
- b) **Regionálna konkurencieschopnosť a zamestnanosť**, ktorý sa vzťahuje na územie Spoločenstva, na ktoré sa nevzťahuje cieľ Konvergencia;

- c) *Európska územná spolupráca*, ktorý sa vzťahuje na regióny, ktoré majú pozemné alebo námorné hranice, oblasti nadnárodnej spolupráce vymedzené v zmysle opatrení na podporu integrovaného územného rozvoja, podporu medziregionálnej spolupráce a výmenu skúseností.

Slovenská republika ako členský štát Európskeho spoločenstva sa podieľa na implementácii európskej politiky súdržnosti v programovom období 2007 – 2013, pričom v porovnaní s predchádzajúcim programovým obdobím 2004 – 2006 má k dispozícii niekoľkonásobne vyššie zdroje pomoci štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu.

V ekonomickej oblasti znamená členstvo v EÚ pre Slovensko postupnú účasť na výhodách plynúcich z jednotného trhu a spoločných politík EÚ a možnosť podieľať sa na formulovaní spoločných politík a cieľov Európskej únie. Znamená to však aj otvorenie slovenského hospodárskeho prostredia širokej konkurencii z členských štátov a nutnosť odolávať konkurenčným tlakom v ekonomickom prostredí EÚ, ale aj zvyšovať konkurencieschopnosť krajiny, jednotlivých jej regiónov a prispievať tak k zvyšovaniu medzinárodnej konkurencieschopnosti Európskej únie ako celku. Predpokladá sa že v tomto procese bude Slovenská republika efektívne aj s použitím prostriedkov EÚ uplatňovať svoje komparatívne výhody s cieľom nájsť najvýhodnejšiu pozíciu v rozvíjajúcej sa Európe.

Finančná pomoc poskytnutá zo zdrojov Európskej únie môže mať nasledovné formy:

1. nenávratná – rozumie sa ňou nenávratný finančný príspevok poskytnutý riadiacemu orgánu na základe zmluvy s prijímateľom na úhradu časti alebo všetkých oprávnených výdavkov projektu;
2. návratná – rozumie sa ňou príspevok vo forme:
  - a) úhrady časti úrokov z úveru poskytnutého podnikateľovi,
  - b) návratná finančná výpomoc,
  - c) úhrada časti úveru,
  - d) poskytnutie bankovej záruky,
  - e) časť verejných zdrojov vo fondoch rizikového a rozvojového kapitálu,
  - f) poskytovania poradenských služieb bezplatne alebo za čiastočnú úhradu.

Vízia predpokladá, že rozvoj vedomostnej ekonomiky a zvyšovanie jej významu v spoločnosti zabezpečí pre obyvateľov Slovenska vyššiu kvalitu života a životný štandard na porovnateľnej úrovni s najvyspelejšími krajinami Európy.

Výraznejší prechod na vedomostnú ekonomiku a jej ďalší rozvoj vyžaduje zmeny vo výkonnosti, obsahu a organizácii rozhodujúcich ekonomických a sociálnych procesov v kľúčových spoločenských oblastiach. Zmeny vedúce k zvyšovaniu významu poznatkov v ekonomike, k vysokému a trvalo udržateľnému ekonomickému rastu sa

dajú dosiahnuť procesom celkovej konvergenencie. Hlavnou úlohou vlády SR je tieto zmeny vyvolať s pomocou príspevkov zo štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu, a urýchliť tak proces celkovej konvergenencie úrovne sociálno-ekonomického rozvoja Slovenskej republiky s úrovňou dosiahnutou v najrozvinutejších krajinách za podmienky trvalej udržateľnosti.

Stratégia, priority a ciele budú implementované cez 11 operačných programov v rámci jednotlivých cieľov kohéznej politiky EÚ:

1. šesť operačných programov pre cieľ Konvergenca;
2. tri operačné programy spoločné pre obidva Ciele – Cieľ Konvergenca i Cieľ Regionálna konkurencieschopnosť a zamestnanosť;
3. OP Technická pomoc;
4. OP Bratislavský kraj.

**Operačné programy Cieľa Konvergenca sú nasledovné:**

1. Regionálny operačný program
2. Informatizácia spoločnosti
3. Konkurencieschopnosť a hospodársky rast
4. Zdravotníctvo
5. Doprava
6. Životné prostredie

**Operačné programy Cieľa Regionálna konkurencieschopnosť a zamestnanosť sú nasledovné:**

1. Výskum a vývoj,
2. Zamestnanosť a sociálna inklúzia,
3. Vzdelávanie

### ***2.1.3 Projekty verejno-súkromného partnerstva na Slovensku***

Pre projekty v angličtine známe ako Public-Private Partnership sa u nás používa viacero názvov, napríklad „projekty partnerstva verejného a súkromného sektora“,

„Projekty verejno-súkromného partnerstva“, „Projekty pre prosperitu“, „Projekty s privátnym partnerstvom“ a ďalšie. Projekty PPP vznikli v Spojených štátoch amerických, kde je tradične väčšia dôvera v trhové sily a menšie pochybnosti, že súkromný sektor dokáže pracovať efektívnejšie ako štátna byrokracia. V Európe ako prví prebrali koncept PPP vo Veľkej Británii. Neskôr sa táto forma budovania infraštruktúry vo verejnom záujme využitím kapitálu súkromného sektora rozšírila do celého sveta. Najúspešnejšie sú projekty PPP rozbehnuté popri Veľkej Británii aj v Chile, Írsku, Holandskou, Portugalsku, Mexiku, Nemecku, Francúzsku a vo veľa ďalších krajinách. Napríklad v Írsku je rozbehnutých okolo 40 veľkých PPP projektov, väčšinou diaľnic, ktorých kumulatívna hodnota presahuje 6,4 mld. EUR. A okolo 100 malých PPP projektov, väčšina sú čističky odpadových vôd a vodné hospodárstvo.

### 2.1.4 Charakteristika projektov verejno-súkromného partnerstva

Projekty PPP majú niekoľko spoločných znakov. V prvom rade ide o zabezpečenie verejnej infraštruktúry a verejných služieb prostredníctvom súkromných firiem, využitím ich vlastných zdrojov a schopnosti, pričom súkromná firma získava trvalý tok verejných peňazí.

Pre projekty PPP je charakteristické:

a) ide o zložito pripravované projektové financovanie, pre ktoré je typické zadĺženie „účelovo zriadenej spoločnosti“ (v angličtine Special Purpose Vehicle, SPV), v ktorej sú príjmy zabezpečené jednou z dvoch nasledovných foriem;

I. súkromná spoločnosť vybuduje verejnú infraštruktúru a je dlhodobo zodpovedná za jej prevádzku a údržbu. Pritom sa sektor verejnej správy zaviazá platiť ročný poplatok v závislosti od výslednej kvality poskytovanej služby (napr. pri cestách známe ako tieňové mýto, ktoré je závislé od počtu vozidiel a/alebo dostupnosti tejto cesty);

II. súkromná spoločnosť vybuduje a dlhodobo prevádzkuje verejnú infraštruktúru a náklady financuje tak, že vyberá poplatky priamo od používateľov;

b) podstatnú časť rizika investovaného kapitálu do projektu PPP nesie súkromný partner projektu, týmto sa líši PPP od iných podobných foriem financovania, ako je outsourcing a contractin-out, kde podnikatelia síce nesú riziko zisku, ale nie riziko investovaného kapitálu;

c) majú dlhodobé zmluvné vzťahy (minimálne 3 roky), typické sú koncesie na 20 až 40 rokov (u nás zákon o verejnom obstarávaní limituje koncesie na najviac 30 rokov);

d) pri klasických projektoch sa verejne obstarávajú vstupy, pri projektoch PPP požadované výstupy. Inými slovami, súkromný partner zabezpečuje celý projekt, jeho realizáciu, implementáciu, údržbu a financovanie, pričom partner zo sektora verejnej správy zabezpečuje definovanie cieľov a kritérií projektu z hľadiska verejného záujmu, konkrétne definuje požadovanú kvalitu služieb, cenovú politiku na kontrolu stanovených cieľov.

Všeobecná definícia PPP projektov používaná Európskou komisiou ako aj Eurostatom je nasledovná:

- projektové financovanie sa využíva na finančne náročné dlhodobé investičné projekty, pri ktorých dochádza k deleniu rizika medzi viacerých partnerov. Poskytnutý úver sa spláca z tohto cash-flow generovaných realizáciou projektu a úverová analýza skúma ich realnosť. Zdroje projektu sú klasifikované podľa predpokladaných tokov cash-flow a nie podľa historických údajov, ako to zvykne byť pri klasickom úverovom financovaní. PPP sú projekty, kde vstupuje verejná a súkromná organizácia do partnerstva, ktoré je založené

s cieľom vybudovania infraštruktúry a poskytovania služieb, obvykle zabezpečovaných sektorom verejnej správy.

### **2.1.5 Výhody a riziká projektov verejno-súkromného partnerstva**

- **Výhody PPP:**

1. kvalitnejšie a efektívnejšie zabezpečenie služieb, výstavby a prevádzkovania infraštruktúry súkromným partnerstvom v porovnaní s tým, keď to zabezpečuje štát alebo štátne firmy. Súkromná firma dokáže obvykle zabezpečiť úspornejší projekt, dodržať termín výstavby a neprekročiť náklady. PPP projekty môžu zabezpečiť investičné prostriedky bez štátnych záruk a splácanie sa rozloží na dlhé obdobie. Vďaka prenosu podstatných rizík na súkromnú firmu, úvery nie sú zaručené štátom a určité druhy PPP projektov umožňujú znížiť schodok a dlho vykázaný podľa Maastrichtských kritérií v porovnaní so situáciou bez realizácie PPP. PPP projekty prinášajú kapitál a môžu pomôcť vybudovať infraštruktúru, ktorej výstavba zaostáva kvôli nedostatku finančných prostriedkov;
2. pri dobre pripravených projektoch PPP sú občania so službami spokojnejší a PPP ponecháva štátu primeranú kontrolu nad projektom.

- **Riziká PPP:**

- 1 PPP sú dlhodobé projekty. Dôsledky v prípade zlyhania projektu PPP presahujú horizont volebného obdobia jednej vlády, preto k nim treba pristupovať veľmi opatrne. V súčasnosti sa štát zaviazal k platbám, ktoré budú zabezpečovať až budúce politické garnitúry. PPP sa môže v budúcnosti, v prípade zle pripravených zmlúv ukázať ako verejnou neakceptovateľné zaručenie príjmov súkromnej firmy z verejných zdrojov. Ide o skrytý dlh, PPP zvyšuje mandatorne výdaje v budúcnosti. PPP Projekty vytvárajú dojem, že k zadlžovaniu štátu nedochádza, ale štát uzatvára zmluvu, na ktorej základe predáva budúce výnosy súkromnému partnerovi, čo zadlžením v skutočnosti je;
- 2 Veľká časť projektov PPP ktoré zlyhali, mali spoločné to, že nebola zabezpečená prijateľná transparentnosť výberu súkromného partnera. PPP sú náročné na zabezpečenie transparentnosti. Pri zadávaní podmienok projektu a samostatnom výbere je vhodné od začiatku a zapojiť čo najširšiu verejnosť. Komplikované, dlhodobé zmluvy PPP, ak sa ukážu ako nevýhodné pre štát, v prípade ich vypovedania prinášajú obrovské ťažkosti a náklady na právnikov a prehraté arbitráže majú priame dopady na štátny rozpočet. Nevýhodou je, že sektor verejnej správy väčšinou nemá dostatočnú skúsenosť s projektmi PPP (napr. zmluvy neriešia dostatočne dobre prenos rizík či kritické situácie. Súkromný partner sa prirodzene snaží vyjednať lepšie podmienky pre seba



### 3 ZÁVER

Ekonomický rozvoj v rámci Slovenskej republiky má v súčasnosti, s ohľadom na celosvetovú hospodársku krízu, stagnujúci charakter. Nedostatok finančných zdrojov na realizáciu rozvojových aktivít v rámci jednotlivých územných celkov pociťujú samosprávy, štát aj súkromný sektor na dennej báze. Tým pádom, v prípade stagnujúcich investícií do rozvoja jednotlivých územných celkov, prípadne častí má vplyv na ekonomický rozvoj v danom regióne. Vo vzťahu k napĺňaniu stanovených priorít Európskej Únie, ktoré sa po začlenení Slovenska do jej štruktúr stali akýmsi kompasom v jeho politickej, ekonomickej a hospodárskej orientácii sa naskytajú rôzne možnosti financovania priorít rozvoja Slovenskej republiky, ako štátny rozpočet, zdroje poskytnuté z Európskej únie či projekty PPP. Najvhodnejšou formou financovania potrieb jednotlivých regiónov ako aj možností odstránenia identifikovaných disparít medzi nimi sa javí kombinácia uvedených zdrojov.

### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BALÁŽIK, M. A KOL. 1992, Všeobecná ekonomická teória /Úvod do ekonómie – Mikroekonómia – Makroekonómia/. Bratislava: Edičné stredisko Ekonomická univerzita v Bratislave, 1992, s. 185. ISBN 80-225-0404-1
- [2] BUČEK, M., REHÁK, Š., TVRDOŇ, J. 2010, Regionálna ekonómia a politika. Bratislava: IURA Edition, 2010, s. 270. ISBN 978-80-8078-362-4
- [3] BÚŠIK, J. 2007. Verejná správa a jej možnosti rozvoja na Slovensku do r. 2015. In Možnosti rozvoja verejnej správy: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava: Tlačiareň MV SR, 2007, strany 18-22. ISBN 978-80-8054-426-3
- [4] KRÁLIK, J. 2007. Verejná správa a možný problém jej financovania. In Stretnutie finančných právnikov: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Financovanie verejnej správy (aktuálne problémy). Bratislava: Tlačiareň MV SR, 2007, strany 101 – 108. ISBN 978-80-8054-410-2
- [5] MAIER, G., TODTLING, F. 1995, Regionálna a urbanistická ekonomika, Teória lokalizácie a priestorová štruktúra. Bratislava: ELITA, 1997, s. 240. ISBN 80-8044-044-1
- [6] PAULIČKOVÁ, A. 2007. Aktuálne otázky financovania územnej samosprávy a príčiny ich vzniku. In Stretnutie finančných právnikov: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Financovanie verejnej správy (aktuálne problémy). Bratislava: Tlačiareň MV SR, 2007, strany 137 – 141. ISBN 978-80-8054-410-2

Ing. Janka JELEMENSKÁ  
Ústav manažmentu, Slovenská technická univerzita  
jpolakovicova@hotmail.com

## VPLYV REFORMY VEREJNEJ SPRÁVY NA HOSPODÁRENIE OBCÍ DO 2000 OBYVATEĽOV

Jozef KRNÁČ

### Abstract

*The work analyzes selected budgets of municipalities with less than 2000 inhabitants. It analyzes the expenditure and revenue side, assesses the impact of decentralization of public administration and its impact on fiscal performance of municipalities. In the years 2002 to 2011 the fiscal conditions of local self-governments in Slovakia changed significantly. The process of public administration reform has led to an increase in revenues and expenditures. The change of local self-governments funding was based on the change in the proportion of provided taxes and transfers from the state budget, which was replaced by a new system of funding. The new system brought considerable autonomy for municipalities in selecting and determining local taxes and fees. The transfer of competencies to self-governments led to an increase in expenditure, the most money is spent on funding the transferred state administration. The work analyzes selected municipalities in the region of Banská Bystrica between the years 2002 and 2011.*

**Keywords:** *Self-government, Public administration reform, Municipality, Decentralization of public administration, Fiscal decentralization, budgetary finances*

### 1 ÚVOD

Slovenská republika prechádzala od roku 1990 obdobím transformácie politického zriadenia na demokraciu. V krajine prebiehali mnohé reformy okrem iných aj reforma verejnej správy, pričom sa vychádzalo z niekoľkých koncepcií a stratégií. Základom každej reformy bolo priblížiť správu verejných záležitostí čo najbližšie k občanovi a vybrané kompetencie presunúť na princípe subsidiarity zo štátnej správy na územnú samosprávu. Najvýraznejšia etapa reformy verejnej správy pre miestne samosprávy nastala po roku 2002, kedy sa posilnilo postavenie a pôsobnosť územnej samosprávy, vytvoril sa druhý stupeň samosprávy a následne sa presunuli kompetencie. Podstatné zmeny v reforme verejnej správy, ktoré priniesla decentralizácia kompetencií a financií, sa premietli aj do rozpočtového hospodárenia obcí.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Príspevok nadväzuje na projekt VEGA 1/0822/11 „Redistribúcia finančných zdrojov v decentralizovanom fiškálnom systéme Slovenska“

V našom príspevku sme sa zamerali na získavanie poznatkov a analýzu vývoja na príjmovej a výdavkovej strane obecných rozpočtov v obciach do 2 000 obyvateľov. Zvolili sme časový rad obdobia desiatich rokov, aby bolo možné v dlhšom časovom horizonte vyhodnotiť vplyv pozitívnych alebo negatívnych zmien na obecný rozpočet pred a po zavedení fiškálnej decentralizácie.

Cieľom nášho výskumu bolo identifikovať a kvantifikovať vplyv reformy verejnej správy na rozpočtové hospodárenie vo vybratých desiatich obciach Banskobystrického kraja pomocou analýzy vývoja priemerných hodnôt rozpočtov obcí za sledované obdobie rokov 2002 až 2011 a identifikovať pozitívne a negatívne dôsledky reformy verejnej správy.

## 2 ROZPOČTOVÉ HOSPODÁRENIE OBCÍ

Súčasťou reformy verejnej správy, ktorá sa uskutočňuje na Slovensku etapovite od roku 1990, bola aj reforma financovania územných samospráv – fiškálna decentralizácia. Jej ciele sa orientovali na posilnenie finančnej samostatnosti a nezávislosti predovšetkým miestnej samosprávy od štátneho rozpočtu, zvýšenie zodpovednosti orgánov samosprávy a použitie finančných zdrojov, dosiahnutie spravodlivosti, stability a transparentnosti financovania územných samospráv. Prijatím potrebných zákonov sa od 1. 1. 2005 pripravili podmienky financovania obcí. Týkali sa predovšetkým rozpočtu obce, ktorý je základným nástrojom finančného hospodárenia obce v príslušnom rozpočtovom roku, podľa ktorého sa riadi financovanie úloh a potrieb obcí a ktorý vyjadruje samostatnosť jej hospodárenia. Ďalej sa vzťahovali na rozpočtový proces a finančné vzťahy medzi štátnym rozpočtom a rozpočtami obcí, vzájomné finančné vzťahy medzi rozpočtami obcí a rozpočtami vyšších územných celkov, ako aj finančné vzťahy rozpočtov obcí k iným právnickým a fyzickým osobám. Švantnerová a Kožiak (2005) dodávajú, že miestny rozpočet je základom finančného hospodárenia obce. Obsahuje príjmy a výdavky obce na rozpočtový rok, v ktorých sú vyjadrené finančné vzťahy k štátnemu rozpočtu, k podnikateľským subjektom, lokalizovaným na území obcí, k obyvateľom žijúcim na tomto území, k zriadeným vlastným neziskovým organizáciám a iným právnickým osobám, ktorých zakladateľom je obec, k rozpočtom iných obcí a rozpočtu VÚC, ako aj finančné vzťahy rozpočtov obcí k iným právnickým a fyzickým osobám.

Rozpočet obcí v SR je bilanciou príjmov a výdavkov v súlade s § 5 a § 7 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy v znení neskorších predpisov.

Rozpočet obce sa člení na bežný, kapitálový a na finančné operácie, ktorými sa vykonávajú prevody z peňažných fondov obce a realizujú sa návratné zdroje financovania a ich splácanie. Bežný rozpočet je bilancia bežných príjmov a bežných výdavkov, zostavuje sa spravidla na jedno rozpočtové obdobie, ktoré je zhodné s kalendárnym rokom. Príjmy a výdavky, ktoré sa týkajú dlhšieho obdobia ako je jeden rozpočtový rok, sa stanovujú v kapitálovom rozpočte.

Bežné príjmy rozpočtu sú tvorené daňovými príjmami, nedaňovými príjmami, grantmi a transfermi, ostatnými príjmami, úvermi. Medzi výdavky bežného rozpočtu zaraďujeme výdavky na všeobecný výkon samosprávy, verejný poriadok, vzdelávanie, starostlivosť o zdravie, sociálne služby, bývanie, komunálne služby, podnikanie, dotácie iným subjektom, splácanie úrokov, ostatné bežné výdavky. Kapitálové príjmy tvoria výnosy z predaja majetku, kapitálové dotácie, dlhodobé úvery, príjmy z emisie vlastných obligácií, finančné dary iných subjektov na investičné účely, prebytok bežného rozpočtu. Do kapitálových výdavkov zaraďujeme investície, nákup cenných papierov, poskytovanie strednodobých a dlhodobých pôžičiek, krytie deficitu bežného rozpočtu.

Súčasťou reformy verejnej správy bolo aj zavedenie nového systému programového rozpočtovania, ktorý znamená modernizáciu rozpočtových výdavkov. Programové rozpočtovanie vychádza z toho, ako subjekty verejnej správy dokážu dosiahnuť svoje zámery a ciele prostredníctvom verejných zdrojov, ktoré majú k dispozícii. Od analýzy programového rozpočtovania v obciach v tomto príspevku abstrahujeme.

Vplyvom reformy verejnej správy, ktorá prebiehala na Slovensku od roku 1990 došlo k obnoveniu miestnej samosprávy na úrovni obcí. Postupne v dvoch etapách reformy verejnej správy prichádzalo k decentralizácii kompetencií z miestnej štátnej správy na územné samosprávy. Obciam k ich originálnym kompetenciám v druhej etape pribudol výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, približne 400 kompetencií, čo malo samozrejme vplyv aj na rozpočty obcí. Keďže obce boli do roku 2003 financované najmä transfermi zo štátneho rozpočtu, proces decentralizácie riešil aj zmenu vo financovaní obcí. Konkrétne od roku 2004 okrem iných pôsobnosti aj prenesený výkon štátnej správy v oblasti školstva je financovaný zo štátneho rozpočtu. Dalšími príjmami obcí sa stali miestne dane a daň z príjmov fyzických osôb. Z hľadiska objemu sa pre rozpočty obcí najdôležitejšími stali daňové príjmy, za nimi nasledujú transfery a nedaňové príjmy. Presunom kompetencií a ich zabezpečením sa objem výdavkov obcí výrazne zvýšil.

### 3 PRÍJMY OBCÍ

Vo výskume sme rozpracovali analýzu príjmov rozpočtov desiatich obcí Banskobystrického kraja, ktorými sú obce: Hrochoť (1502), Svätý Anton (1231), Hronec (1217), Víglaš (1697), Hontianske Nemce (1547), Mýtka (1187), Málinec (1519), Rimavské Jánovce (1328), Dobrá Niva (1864), Vyhne (1270) za roky 2002 až 2011 a cez prehľadnú štruktúru priemeru príjmov obcí sme špecifikovali dopad reformy verejnej správy na ich objem. Identifikovali sme, akým spôsobom fiškálna decentralizácia ovplyvnila rozpočet na strane príjmov. Pozornosť sme zamerali aj na daňové príjmy, v rámci ktorých sme sledovali podielové dane, daň z nehnuteľností a miestne dane, ďalej granty, transfery a nedaňové príjmy. Sledovali sme v akom percentuálnom pomere sa menia jednotlivé druhy príjmov v jednotlivých rokoch. V tabuľke 1 je uvedené základné členenie príjmov, obsahujúce absolútne i relatívne hodnoty.

**Tabuľka 1 Štruktúra priemeru príjmov vybraných obcí v rokoch 2002 – 2011 v tis. Sk**

Rok	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Celkové príjmy</b>	8 719	15 843	17 667	16 548	16 464	19 807	23 829	18 941	20 529	20 503
<b>Bežné príjmy</b>	8431	14 992	15 219	13 722	14 257	16 216	17 965	17 439	17 429	18 461
<b>% podiel</b>	96,69	94,63	86,14	82,92	86,59	81,87	75,39	92,07	84,9	90,04
<b>Kapitálové príjmy</b>	46	851	1 162	3	306	1 400	4 000	47	21	577
<b>% podiel</b>	0,53	5,37	6,58	0,02	1,86	7,07	16,79	0,25	0,1	2,81
<b>Finančné operácie</b>	243	543	1 286	2 823	1 901	2 191	1 864	1 455	3 079	1 359
<b>% podiel</b>	2,79	5,23	7,23	17,06	11,55	11,06	7,82	7,68	15	6,63

*Prameň: vlastné spracovanie podľa záverečných účtov obcí v rokoch 2002 – 2011*

Príjmy samospráv tvoria bežné príjmy, kapitálové príjmy a finančné operácie. Bežné príjmy sa pravidelne každoročne opakujú a slúžia na pokrytie chodu miestnych samospráv a na výkon ich kompetencií. V prípade schodku kapitálového rozpočtu sa tento schodok kryje z prebytku bežných príjmov. Z tabuľky 1 je možné vidieť, že najvyšší percentuálny podiel objemu bežných príjmov na celkových príjmoch obcí mali v rokoch 2005 a 2006. Naopak najmenší podiel bežných príjmov na celkových príjmoch dosiahli obce v roku 2008. Kapitálové príjmy sa týkajú dlhšieho obdobia a majú investičnú povahu. Najväčší podiel príjmov kapitálového charakteru na celkových príjmoch obce získali v roku 2008, tieto príjmy obce získali z predaja pozemkov a z kapitálových transferov z štátneho účelového fondu. Finančné operácie tvoria hlavne zostatky prostriedkov z minulých rokov.

**Tabuľka 2 Štruktúra priemeru bežných príjmov obcí v rokoch 2002 – 2011 v tis. Sk**

Rok	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Bežné príjmy</b>	8 431	14 992	15 219	13 722	14 257	16 216	17 965	17 439	17 429	18 461
<b>Daňové príjmy</b>	2 595	2 805	2 878	6 520	7 098	8 306	9 328	8 719	7 262	8 577
<b>% podiel</b>	30,78	18,71	18,91	47,51	49,79	51,22	51,92	50	41,67	46,46
<b>Nedaňové príjmy</b>	1 027	905	1 563	1 215	1 081	944	1 376	1 193	895	709
<b>% podiel</b>	12,18	6,04	10,27	8,85	7,58	5,8	7,66	6,84	5,14	3,84
<b>Granty a transfery</b>	4 808	11 282	10 778	5 987	6077	6 966	7 261	7 527	9 272	9 175

## Teória a prax verejnej správy

<b>% podiel</b>	57,03	75,25	70,82	43,63	42,62	42,96	40,42	43,16	53,2	49,70
-----------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	------	-------

*Prameň: vlastné spracovanie podľa záverečných účtov obcí v rokoch 2002 – 2011*

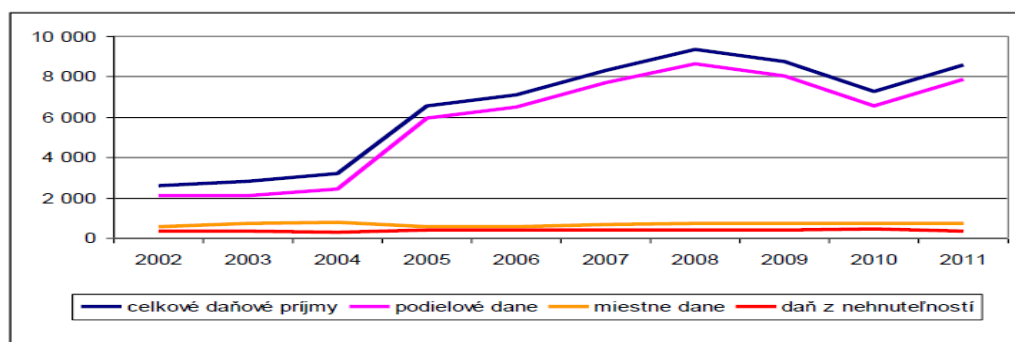
Daňové príjmy miestnych samospráv tvoria miestne dane, miestny poplatok a podielová daň. Súčasťou miestnych daní je od roku 2005 osem daní stanovených zákonom, pričom obce uplatňujú prevažne len päť z nich. Obce prostredníctvom decentralizácie získali väčšiu právomoc pri rozhodovaní o výške miestnych daní a poplatkov, čo sa prejavilo aj v hospodárení vybraných obcí, ktoré od roku 2005 vybrali na miestnych daniach viac prostriedkov ako pred rokmi 2005. Obce si takýmto spôsobom mohli zabezpečiť väčšiu finančnú autonómiu. Podľa údajov uvedených v tabuľke 2, podiel nedaňových príjmov na celkových bežných príjmoch sa vo veľkej miere v jednotlivých rokoch nelíši. Roky 2002 až 2004 boli charakteristické vysokým podielom transferov zo štátneho rozpočtu, čo sa po fiškálnej reforme a zavedení podielového výnosu dane z príjmov fyzických osôb od roku 2005 zaznamenali transfery menší podiel na celkových bežných príjmoch.

**Tabuľka 3 Štruktúra priemeru daňových príjmov obcí v tis. Sk v rokoch 2002 - 2011**

Rok	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Celkové daňové príjmy</b>	2 596	2 805	3 178	6 520	7 098	8 307	9 328	8 719	7 262	8 577
<b>Podielové dane</b>	2 073	2 115	2 434	5 952	6 490	7 674	8 625	8 010	6 527	7 847
<b>% podiel</b>	79,85	75,40	76,59	91,29	91,43	92,38	92,46	91,87	89,88	91,49
<b>Miestne dane</b>	523	690	744	568	568	633	703	709	735	730
<b>% podiel</b>	20,15	24,60	23,41	5,97	5,97	7,62	7,54	8,13	10,12	8,51
<b>Daň z nehnuteľností</b>	324	325	299	374	374	393	401	404	413	331
<b>% podiel</b>	61,95	47,10	40,19	65,85	65,85	62,09	57,04	56,98	56,19	45,34

*Prameň: vlastné spracovanie podľa záverečných účtov obcí v rokoch 2002 – 2011*

Z Grafu 1 je možné sledovať vývoj daňových príjmov od roku 2002 až po rok 2011. Podielové dane stúpali, do roku 2004 najprv síce nevýrazne, až po rok 2008. V 2009 začal výnos z podielovej dane klesať, pretože bol ovplyvnený finančnou krízou. Daň z nehnuteľností a miestne dane nezaznamenali skoro žiadnu výraznú zmenu v sledovanom období, miestne samosprávy teda nevyužili finančnú autonómiu na vykrytie výpadku podielových daní.



**Obrázok 1** Vývoj priemeru daňových príjmov obcí v tis. Sk v rokoch 2002 – 2011

*Prameň: vlastné spracovanie podľa záverečných účtov obcí v rokoch 2002 – 2011*

#### 4 VÝDAVKY OBCÍ

V tejto časti príspevku sa venujeme analýze výdavkov rozpočtov desiatich obcí Banskobystrického kraja, ktoré sme špecifikovali v tretej kapitole za roky 2002 až 2011 a cez prehľadnú štruktúru priemeru príjmov obcí špecifikujeme dopad reformy verejnej správy na ich objem. Vo všeobecnosti delíme výdavky na bežné výdavky, kapitálové výdavky a finančné operácie. Do týchto skupín pribudli obciam nové úlohy a musia ich zabezpečovať zo svojich rozpočtov. Sledovali sme, do akej miery ovplyvnila fiškálna decentralizácia výdavkovú časť rozpočtov obcí. Presun kompetencií znamenal zvýšenú náročnosť na strane výdavkov, vývoj výdavkov obcí v rokoch 2002 až 2011 konkrétne znázorňuje tabuľka 4.

**Tabuľka 4** Štruktúra priemeru celkových výdavkov obcí v tis. Sk v rokoch 2002 - 2011

Rok	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Celkové výd.	7 925	14 693	15 000	15 432	13 962	17 035	22 636	16 073	20 413	18 769
Bežné výdavky	3 520	5 852	5 108	4 584	6 150	6 172	6 402	6 379	9 424	7 591
% podiel	44,42	39,83	34,05	29,70	44,05	36,23	28,28	39,69	46,17	40,44
ZŠ	1 131	5 669	7 929	7 317	7 178	8 238	9 994	9 374	10 388	10 285
% podiel	14,27	38,58	52,86	47,41	51,41	48,36	44,15	58,32	50,89	54,80
Kapitálové výd.	3 031	3 172	1 963	3 531	634	2 625	6 240	320	601	893
% podiel	38,25	21,59	13,09	22,88	4,54	15,41	27,57	1,99	2,94	4,76
Finančné oper.	243	0	0	0	0	0	0	0	0	0
% podiel	3,07	0	0	0	0	0	0	0	0	0

*Prameň: vlastné spracovanie podľa záverečných účtov obcí v rokoch 2002 – 2011*

Výdavky obcí sa odlišujú od klasickej štruktúry výdavkov, a to o jednu položku, ktorú účtujú a zaznamenávajú v záverečných účtoch oddelene od bežných výdavkov. Ide o položku základné školy, ktorú sme preto ponechali v takejto podobe. V percentuálnom vyjadrení majú bežné výdavky periodický charakter, aj keď z údajov v tabuľke 4 vidíme prevažne rastúci vývoj, okrem rokov 2004, 2005 a 2009. Veľký nárast bežných výdavkov nastal v roku 2003 oproti roku 2004. Bežné výdavky predstavujú výdavky na chod miestnej samosprávy vo forme plátov, služieb, materiálu, údržby, a bežných transferov. Výdavky na základné školy, teda prenesený výkon štátnej správy predstavujú najvyšší podiel. Za celé sledované obdobie vykazujú rastúci charakter. Kapitálové výdavky vykazujú za sledované obdobie kolísavý priebeh, v závislosti od toho, či sa obce rozhodli financovať dlhodobé investičné potreby ako je obstaranie a zhodnotenie hmotného a nehmotného majetku. Za sledované obdobie sa uskutočnili výdavkové finančné operácie iba raz, a to v roku 2002 z dôvodu splácania návratných zdrojov financovania. Obce tejto veľkostnej kategórie len obmedzene financujú svoje potreby prostredníctvom návratných zdrojov financovania.

**Tabuľka 5 Štruktúra priemeru bežných výdavkov obcí v tis. Sk v rokoch 2002 - 2011**

Rok	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Všeobecné výdavky VS	2 112	2 226	2 933	2 883	3 433	3 416	4 109	4 091	4 374	3 812
Civilná ochrana	-	-	-	-	-	-	2	2	2	-
Verejný poriadok a bezpečnosť	18	24	16	15	35	29	23	40	17	50
Ekonomická oblasť	118	43	1 292	193	1 211	20	510	254	3 293	2 154
Ochrana životného prostredia	234	277	82	270	247	415	446	420	615	460
Bývanie občianska vybavenosť	485	576	324	445	352	1 622	134	228	220	224
Zdravotníctvo	5	3	-	-	-	13	1	-	-	-
Rekreácia, kultúra, náboženstvo	198	175	156	535	716	274	682	1 031	843	843
Vzdelávanie	331	2 506	298	175	89	353	354	179	13	-
Sociálne zabezpečenie	20	22	7	22	33	30	127	71	47	48
<b>Spolu</b>	<b>3 520</b>	<b>5 852</b>	<b>5 108</b>	<b>4 584</b>	<b>6 150</b>	<b>6 172</b>	<b>6 402</b>	<b>6 379</b>	<b>9 424</b>	<b>7 591</b>

*Prameň: vlastné spracovanie podľa záverečných účtov obcí v rokoch 2002 – 2011*



Rozpočtová klasifikácia bežných výdavkov obcí konkrétne znázorňuje podrobné triedenie výdavkov. Zo záverečných účtov obcí uvádzame funkčnú klasifikáciu, podľa ktorej obce členia svoje výdavky do jednotlivých oblastí na ktoré boli použité. Táto klasifikácia umožňuje sledovanie výdavkov verejnej správy podľa ich účelu a medzinárodného porovnávania. Do oblasti všeobecných výdavkov verejnej správy patria náklady obce na platy a mzdy, odmeny, poistenie, energie, poštové a telekomunikačné služby, vybavenie kancelárie, spotreba materiálu, údržba, reprezentačné výdavky, advokátske, auditorské služby a činnosť hlavného kontrolóra. Do civilnej ochrany obec zahrňuje výdavky na údržbu skladu civilnej ochrany a hasiacich prístrojov. Verejný poriadok a bezpečnosť zahrňuje náklady na požiarnu ochranu - materiál, náhradné diely, pracovné náradie, palivo, servis, údržba, opravy. Do ekonomickej oblasti spadajú hlavne výdavky na správu a údržbu ciest. V rámci ochrany životného prostredia obec z rozpočtu uhrádzala odvoz odpadov, odpadové nádoby a služby za uloženie a likvidáciu odpadu. Bývanie a občianska vybavenosť, je oblasť, do ktorej patria výdavky na verejnoprospešné práce na verejné osvetlenie – spotreba energie a údržbu. Náklady na zdravotníctvo sú spojené s príspevkami zdravotníckym zariadeniam. Oblasť rekreácie, kultúry, náboženstva vynakladá prostriedky obce na údržbu, nájomné, príspevky telovýchovných a športových zariadení, prevádzku kultúrneho domu, cintorína, knižnice, s tým spojené aj nákup literatúry a časopisov, výdavky na kultúrne podujatia. Vzdelávanie zahŕňa náklady na základnú a materskú školu, školenia a kurzy. Do oblasti sociálneho zabezpečenia patria výdavky obcí na ďalšie sociálne služby. Tabuľka 5 ukazuje, že najviac výdavkov bolo vynaložených na chod a zabezpečenie funkcií miestnej samosprávy. Najmenej prostriedkov sa použilo na oblasť civilnej ochrany zdravotníctva, dokonca na tieto účely neboli v niektorých rokoch vyčlenené prostriedky. Oblasť vzdelávania je špecifická, pretože ukazuje, koľko vlastných finančných prostriedkov obec poukázala základnej škole. Na základe získaných údajov môžeme povedať, že výdavky mali za sledované obdobie rastúci charakter.

**Tabuľka 6 Štruktúra priemeru kapitálových výdavkov obcí v tis. Sk v rokoch 2002 – 2011**

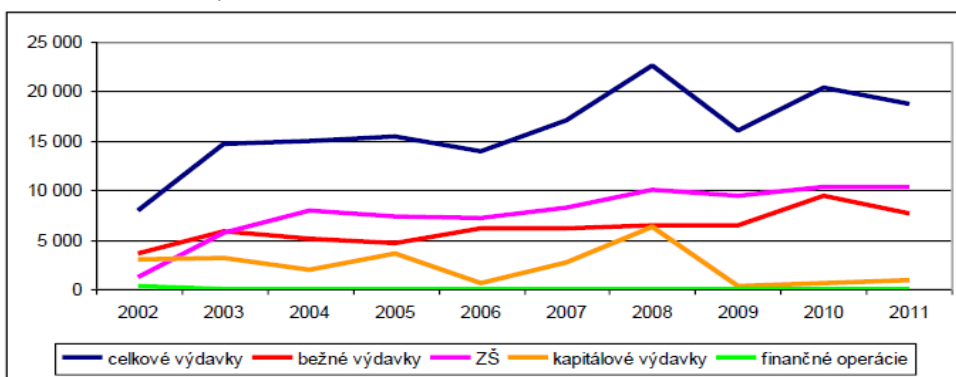
Rok	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Všeobecné výdavky VS	-	-	-	-	-	-	2 909	-	-	117
Ekonomická oblasť	-	-	-	1 378	549	-	74	91	416	30
Ochrana životného prostredia	100	3 000	1 368	8	-	2 022	2128	20	9	
Bývanie a občianska vybavenosť	2 931	172	595	2 145	85	-	59	58	31	135
Rekreácia, kultúra, náboženstvo	-	-	-	-	-	85	1 064	151	145	611

## Teória a prax verejnej správy

<b>Vzdelávanie</b>	-	-	-	-	-	518	6	-	-	-
<b>Spolu</b>	3 031	3 172	1 963	3 531	634	2 625	6 240	320	601	893

*Prameň: vlastné spracovanie podľa záverečných účtov obcí v rokoch 2002 – 2011*

V tabuľke 6 uvádzame prehľad kapitálových výdavkov za sledované obdobie 2002 až 2011. Obce zabezpečovali svoju investičnú činnosť z vlastných zdrojov, aj keď obce môžu na tento účel použiť rôzne zdroje. Z údajov je možné vidieť, že tento druh výdavkov vykazuje nerovnomerný vývoj. Najvyšší nárast je zaznamenaný za rok 2008, kedy sa realizovali v obciach rôzne investičné akcie napr. výstavba ciest, rozšírenie vodovodu a budovanie kanalizácie, nákup strojov, traktorov, prípojných vozidiel a jedného osobného automobilu. V rokoch 2002, 2003 a 2005 obce vynakladali v značnej miere peniaze na svoj rozvoj. Za prvé dva roky sledovaného obdobia sa investovali prostriedky rozpočtu na rekonštrukciu vodovodov, stavba telocvične základnej školy, vleku, na nakladanie s odpadovými vodami. V roku 2005 sa realizovala rekonštrukcia verejného osvetlenia rekonštrukcia ulíc, dostavba základnej školy a telocvične, výstavba garáží. V posledných troch rokoch sledovaného obdobia obce uskutočnili nákup nových pozemkov na nový cintorín, opravu a výstavbu miestnych komunikácií, nákup technickej metly, vypracovanie projektovej dokumentácie nového cintorína ako aj realizácia stavby nového cintorína. Na základe tabuľky 6 môžeme konštatovať, že obce sa snažia získavať a investovať finančné prostriedky do svojho rozvoja. V nasledujúcich rokoch by mala byť realizovaná rekonštrukcia budovy obecného úradu a kultúrneho domu.



**Obrázok 2** Vývoj priemeru výdavkov obcí v rokoch 2002 – 2011 v tis. Sk

*Prameň: vlastné spracovanie podľa záverečných účtov obcí v rokoch 2002 – 2011*

Graf 2 znázorňuje vývoj výdavkov obcí. Celkové výdavky majú rastúcu tendenciu za sledované obdobie, čo súvisí s rastom bežných výdavkov a výdavkov na základné školy. Výdavky na školstvo predstavovali najobjemnejšiu časť rozpočtov obcí. Prudký nárast výdavkov na školstvo môžeme vidieť za roky 2002 až 2004, čo súvisí s

decentralizáciou kompetencií na obce, čo má za následok aj vyššie zaťaženie na výdavkovú stranu rozpočtov obcí.

### 5 ZÁVER

V príspevku sme rozpracovali tému reformy verejnej správy a jej dopadu na príjmy a výdavky desiatich vybraných obcí. Prácu sme rozdelili do dvoch hlavných častí, pričom prvá časť práce patrí teoretickému vymedzeniu problematiky a v druhej časti prakticky uplatňujeme získané teoretické poznatky a na ich základe analyzujeme rozpočtové hospodárenie vybraných obcí.

Cieľom výskumu bolo identifikovať a kvantifikovať vplyv reformy verejnej správy na rozpočtové hospodárenie v obcí pomocou analýzy priemerov hodnôt vývoja rozpočtov 10 obcí za sledované obdobie rokov 2002 až 2011 a identifikovať pozitívne a negatívne dôsledky reformy verejnej správy.

V prvej kapitole sme sa zaoberali základnými pojmami, krokom reformy – decentralizácií kompetencií a novému systému financovania obcí, rozpočtovému hospodáreniu, venovali sme sa aj rozpočtu obce ako základnému nástroju finančného hospodárenia, ďalej členeniu rozpočtu a rozpočtovému procesu.

V druhej, tretej a štvrtej kapitole sme sa zaoberali vyhodnotením rozpočtového hospodárenia obcí v rokoch 2002 – 2011. Analýzou priemeru hodnôt jednotlivých obcí sme zistili, že proces reformy verejnej správy sa prejavil nárastom príjmov, výdavkov obecných rozpočtov a aj zmenou v ich štruktúre. Zmenil sa pomer vlastných príjmov a transferov. Podiel vlastných príjmov vzrástol, nakoľko dotácie zo štátneho rozpočtu na financovanie originálnych kompetencií nahradili daňové príjmy. Môžeme povedať, že za sledované obdobie podiel transferov na celkových príjmoch poklesol, aj keď prenesený výkon štátnej správy, do ktorého spadá oblasť základných škôl, naďalej zostáva financovaný prostredníctvom transferov. Nový systém financovania priniesol samosprávam aj väčšiu autonómiu vo výbere miestnych daní a poplatkov. Hodnotením výdavkovej strany rozpočtu sme zaznamenali, že presun kompetencií znamenal zvýšenie objemu výdavkov. Analýzou sme zistili, že najviac prostriedkov obce vynaložia na financovanie školstva a správu obce.

Na základe výsledkov skúmania môžeme konštatovať, že zmeny, ktoré so sebou priniesla reforma verejnej správy, sa prejavili v prevažnej miere pozitívne na rozpočtovom hospodárení obcí. Proces fiškálnej decentralizácie priniesol vyššiu autonómiu v oblasti financií, vytvára podmienky na stabilitu príjmovej strany rozpočtu, aby vznikol priestor na plánovanie financií v niekoľkoročnom predstihu. Zvýšil sa tlak na efektívnejšie hospodárenie s vlastnými príjmami pri poskytovaní verejných služieb. Za negatívum môžeme označiť výpadok podstatnej časti podielovej dane v čase hospodárskej finančnej krízy z dôvodu prudko zvýšenej nezamestnanosti, ale na druhej strane miestne samosprávy nedokázali nové možnosti autonómie pri výbere miestnych daní využiť a tým vykryť výpadok príjmov na financovanie potrieb obcí. Keďže reforma verejnej správy je zdĺhavý a náročný proces, ktorý aplikuje nevyhnutné

zmeny, nesie so sebou aj negatívne dôsledky, dôležité však je, správnymi rozhodnutiami a nástrojmi tieto negatíva eliminovať.

#### **POUŽITÁ LITERATÚRA**

- [1] ŠVANTNEROVÁ, Ľ. – KOŽIAK, R. 2005. Ekonomika miestnej samosprávy. Banská Bystrica: EF UMB, 2005. 98 s. ISBN 80-8083-117-3.
- [2] Záverečné účty obcí: Hrochoť, Svätý Anton, Hronec, Vígľaš, Hontianske Nemce, Mýtina, Málinec, Rimavské Jánovce, Dobrá Niva, Vyhne

Ing. Jozef KRNÁČ, PhD.

Ekonomická fakulta UMB Banská Bystrica

jozef.krnac@umb.sk

# ODPISOVANIE DLHODOBÉHO MAJETKU PODĽA MEDZINÁRODNÝCH ÚČTOVNÝCH ŠTANDARDOV IAS/IFRS

Eva MANOVÁ

## Abstrakt

*The paper is focused on the depreciation of fixed assets in accordance with IAS / IFRS, the function and effect of depreciation as a source of self-financing enterprise and its impact on earnings.*

**Keywords:** *Fixed assets, depreciation of fixed assets, depreciation accounting, reporting depreciation*

## 1 ÚVOD

Slovenská republika vstupom do Európskej únie sa zaviazala implementovať okrem iných aj smernice týkajúce sa účtovníctva. Nástrojom regulácie európskeho účtovníctva sú medzinárodné štandardy IAS/IFRS. Uplatňovanie týchto štandardov sa v súčasnosti stáva neodmysliteľnou súčasťou racionálneho riadenia podnikov, nielen v spoločnom európskom priestore, ale aj v širšom priestore. Ich akceptácia je nepochybne významná v období globalizácie aj pre Slovensko.

Vzhľadom na neustále sa meniace podmienky je nevyhnutné, aby účtovníctvo bolo regulované a nedochádzalo tak k istým problémom a nezrovnalostiam v oblasti verného a pravdivého obrazu o finančnej situácii podniku.

Právna úprava účtovníctva na Slovensku, ktorej predmetom sú aj odpisy dlhodobého majetku sa postupne dáva do súladu so smernicami Rady Európskej únie a medzinárodnými účtovnými štandardmi IAS/IFRS, preto je potrebné tejto problematike venovať náležitú pozornosť.

Obsah príspevku je zameraný na odpisovanie dlhodobého majetku v súlade so slovenskou legislatívou v porovnaní s medzinárodnými štandardmi IAS/IFRS.

## 2 ODPIS AKO INTERNÝ ZDROJ FINANCOVANIA POTRIEB PODNIKU

Podnikatelia disponujú s majetkom, ktorý využívajú na podnikateľskú činnosť. Aby podnik dosiahol isté postavenie na trhu a mohol efektívne fungovať potrebuje zdroje, z ktorých bude svoje aktivity financovať. Financovanie podnikateľských potrieb predstavuje súbor činností, ktoré sú zamerané na zabezpečenie peňažných prostriedkov

pre jednotlivé podnikateľské subjekty. Nezanedbateľnú časť financovania podnikových potrieb tvorí aj interný zdroj, ktorým sú odpisy.

Odpisy okrem toho, že vyjadrujú stupeň opotrebenia dlhodobého hmotného a nehmotného majetku, majú vplyv aj na finančnú situáciu podniku. Ako súčasť prevádzkových nákladov ovplyvňujú výšku vykázovaného výsledku hospodárenia, a tým aj základ dane zo zisku a rentabilitu podnikania. Význam odpisov spočíva aj v tom, že do doby obnovy majetku vstupujú ako voľný finančný zdroj, ktorý je možné použiť na rôzne účely.

Krajiny s vyspelou ekonomikou pokladajú odpisy spolu so ziskom za dominantný zdroj samofinancovania. V Slovenskej republike funkcia odpisov nemá taký efekt ako v zahraničí. Doba odpisovania majetku je príliš zdĺhavá, znižuje sa možnosť jednoduchej obnovy podniku, čo spôsobuje nedostatočné uspokojenie podnikových cieľov a podnik sa tak často dostáva do štádia stagnácie.

Preto je potrebné zhodnotiť ako dlhodobý majetok najefektívnejšie odpisovať. Na jednej strane ide o úsilie optimalizovať výšku odpisov tak, aby čo najreálnejšie vyjadrovala opotrebenie majetku resp. stratu jeho ekonomickej užitočnosti. Oproti tomu vystupuje názor, ktorý preferuje odpisovanie majetku v krátkej dobe, čím sa vytvoria podmienky na reprodukciu majetku, t. j. majetok odpísať za krátky čas a snažiť sa o jeho rýchlu obnovu.

V účtovníctve SR podľa právnej úpravy sa používa tzv. nepriamy spôsob odpisovania dlhodobého hmotného a nehmotného majetku, pri ktorom sa znižuje hodnota majetku priamo, ale účtuje sa prostredníctvom oprávok k príslušnému druhu dlhodobého majetku.

O spôsobe odpisovania rozhoduje účtovná jednotka, ktorá počas doby používania dlhodobého majetku vybraný odpisovania spôsob meníť.

Z medzinárodných účtovných štandardov dlhodobému hmotnému majetku je venovaný osobitý priestor v štandarde IAS 16 – Nehnuteľnosti, stroje a zariadenia.

Cieľom tohto štandardu je určiť postupy účtovania pre nehnuteľnosti, stroje a zariadenia, aby tak mohli používatelia účtovnej závierky rozlíšiť informácie o investíciách účtovnej jednotky do nehnuteľností, strojov a zariadení, ako aj o zmenách v takýchto investíciách. Rozhodujúcim problémom je však vykazovanie týchto aktív, stanovenie ich účtovných hodnôt, výšky odpisov a strát zo zníženia hodnoty.

Štandard zároveň vyžaduje, aby sa účtovná jednotka rozhodla, ktoré súčasti jednotlivých pozemkov, budov a zariadení bude sledovať oddelene vzhľadom na charakter podnikateľskej činnosti, spôsob využívania, dobu použiteľnosti jednotlivých položiek, zásadu významnosti a pod. Súčasti (komponenty) s rozdielnou použiteľnosťou sa podľa IAS 16 – Nehnuteľnosti, stroje a zariadenia v účtovníctve osobitne sledujú a odpisujú.

Podľa IAS 16 odpisovanie je definované ako systematické rozvrhnutie odpisovateľnej sumy majetku na dobu jeho použiteľnosti, pričom:

- odpisovateľná suma je obstarávacía cena znížená o reziduálnu hodnotu,
- reziduálna hodnota je zvyšková odhadnutá suma, ktorú by účtovná jednotka získala napr. predajom aktíva po ukončení doby používania (ktorá nemusí byť totožná s ekonomickou životnosťou aktíva) po odpočítaní nákladov na predaj.

Odpisovanie budov a zariadení podľa IAS 16 sa skončí:

- po ich úplnom odpísaní,
- ukončením ich vykazovania (vyradením z účtovníctva),
- reklasifikáciou na majetok určený na predaj (IFRS 5). (Baštincová, 2009, s.109)

Doba životnosti je v IAS 16 definovaná na základe očakávanej užitočnosti pozemkov, budov a zariadení danej účtovnej jednotky. Môže byť kratšia ako jeho ekonomická životnosť (prihliada na kapacitu využiteľnosti, fyzické opotrebenie, morálne opotrebenie, zákonné predpisy a pod.).

IAS 16 definuje len všeobecné kritéria na určenie a vykázanie účtovných odpisov. Voľba odpisovej metódy by mala byť v súlade so spôsobom využívania majetku.

Štandard stanovuje, že každá významná časť položky pozemkov, budov a zariadení, ktorých obstarávacie náklady sú významné v pomere k celkovým obstarávacím nákladom musia byť odpisované samostatne. Ide o tzv. *komponentný prístup* k odpisovaniu. Takýto prístup je charakteristický pre odpisovanie budovy, ktorá pozostáva z komponentov ako sú strecha, okná a ostatné časti budovy. Pri výmene jednej časti majetku za inú dochádza k úplnému odpísaniu jej zostatkovej hodnoty a nový komponent nahrádzajúci pôvodný bude ocenený v obstarávacej cene.

Podľa IAS 16 k vhodným odpisovým metódam patrí:

- **lineárne - rovnomerné odpisovanie**, kde ročný odpis sa určí ako podiel vstupnej ceny majetku a doby odpisovania,
- **výkonové odpisovanie**, ktoré je založené na výkone odpisovaného majetku.
- **zrýchlené odpisovanie**.

Pri zrýchlenom odpisovaní štandard odporúča tieto metódy:

- **metóda zmenšujúceho sa základu**, kde sa odpis vypočíta vynásobením konštantného percenta s aktuálnou zostatkovou cenou.

$$\text{Ročný odpis} = ZC \times s$$

$$s = 1 - \sqrt[n]{\frac{Rez.H}{OC}}$$

kde  $s$  = ročná odpisová sadzba

Rez. H = reziduálna (zvyšková) hodnota

OC = obstarávacia cena

ZC = zostatková cena

- **metóda DDB** (double-declining-balance) je charakteristická tým, že pokles sumy odpisu je založený na klesajúcej odpisovej základni a konštantnom (nemennom) odpisovom percente.

Pri tejto metóde je odpisové percento stanovené ako dvojnásobok lineárnej sadzby. Odpisy sa vypočítajú vynásobením konštantného odpisového percenta s aktuálnou zostatkovou hodnotou, pričom existujú rôzne alternatívy tejto metódy ako napr. 1,5 násobok lineárnej sadzby. Výhodou tejto metódy je jednoduchosť a percentom voliteľná degresia odpisov. Nevýhodou je, že v poslednom roku nie je možné majetok „odpísať do nuly“, t. j. vždy zostane určitá čiastka neodpísaná, ktorá je následne odpísaná ako súčasť odpisu v poslednom roku.

$$\text{Ročný odpis} = ZC \times s$$

$$s = 2 \times \text{lineárna odpisová sadzba}$$

- **metóda SYD** (sum-of-the-year-digits) sa na rozdiel od DDB vyznačuje

konštantnou odpisovou základňou a klesajúcou odpisovou sadzbou. Pri výpočte odpisovej základne sa berie do úvahy aj reziduálna (zvyšková) hodnota odpisovaného majetku.

Postup pri výpočte je nasledovný:

1. Vyčíslíme sadzbu, t. j. podiel odpisovej základne a súčtu číselných hodnôt počtu rokov použiteľnosti majetku.
2. Vypočítaná sadzba sa vynásobí zostávajúcimi rokmi životnosti majetku.

Odpis v poslednom roku sa bude rovnať sadzbe a je rozdielom odpisov v dvoch po sebe nasledujúcich rokoch.

$$\text{Odpis v 1. roku} = \text{sadzba} \times \text{doba životnosti}$$

$$\text{Sadzba} = \frac{\text{Odpisová základňa}}{\Sigma r}$$

kde

odpisová základňa = Obstarávacia cena – reziduálna hodnota  
 $r$  = súčet číselných hodnôt všetkých rokov použiteľnosti majetku

V nasledujúcej tabuľke sú porovnané odpisy dlhodobého majetku, zaradeného do majetku v roku 2009 v obstarávacej cene 36 000,- € metódou DDB a metódou SYD.



Tabuľka 1 Porovnanie metódy DDB a SYD

Rok	Metóda DDB		Metóda SYD	
	Ročný odpis	Zostatková cena	Ročný odpis	Zostatková cena
2009	12 500,00 €	23 500,00 €	10 000,00 €	26 000,00 €
2010	11 750,00 €	11 750,00 €	7 500,00 €	18 500,00 €
2011	5 875,00 €	5 875,00 €	5 000,00 €	13 500,00 €
2012	2 937,50 €	2 937,50 €	2 500,00 €	11 000,00 €

Z tabuľky č. 1 vyplýva, že pri metóde DDB sa nedosiahne presne stanovená hodnota v poslednom roku odpisovania. Účtovná hodnota majetku je nižšia ako bola stanovená reziduálna hodnota. Táto metóda je menej výhodná pre odpisovanie dlhodobého majetku podľa medzinárodných účtovných štandardov.

Naopak, metóda SYD reálnejšie vyjadruje opotrebenie dlhodobého majetku a v poslednom roku odpisovania sa účtovná zostatková hodnota rovná stanovenej reziduálnej hodnote. Preto pri variabilnom odpisovaní podľa IAS 16 je výhodnejšia metóda SYD.

Jednotlivé metódy odpisovania by mali vyjadrovať spôsob, ako podnik efektívne využije daný majetok. musia sa uplatňovať konzistentne počas celej doby životnosti a preverovať najmä ku koncu účtovného obdobia. Ak metóda nezodpovedá danej situácii, musí sa zmeniť.

Ako vhodné odpisové metódy štandard uvádza lineárnu metódu, metódu znižujúceho sa základu (resp. znižujúceho sa zostatku) a výkonovú metódu.

Tabuľka 2 Porovnanie IAS 16 so slovenskou účtovnou legislatívou

Oblasť porovnania	IAS 16	Slovenská legislatíva
<i>Významné časti celku s rozdielnou dobou životnosti (komponenty)</i>	evidujú sa samostatne ako dlhodobý hmotný majetok odpisujú sa samostatne podľa predpokladanej doby životnosti	oddeliteľné súčasti dlhodobého majetku s rôznou dobou použiteľnosti a rôznym priebehom opotrebenia sa odpisujú samostatne
<i>Významné náhradné dielce s dobou použiteľnosti dlhšou ako 1 rok</i>	evidujú sa samostatne ako dlhodobý hmotný majetok odpisujú sa do doby výmeny za nový náhradný dielec	náhradné dielce sú považované za zásoby neodpisujú sa, účtujú sa priamo do nákladov (na účet 501, 511)
<i>Náklady na významné</i>	tvoria samostatný dlhodobý	sú súčasťou nákladov

<b>kontroly</b>	hmotný majetok odpisujú sa do doby ďalšej kontroly, revízie	v období vykonania kontroly - revízie
<b>Možnosť precenenia na reálnu hodnotu</b>	existuje možnosť precenenia na reálnu hodnotu	nie je možné precenenie na reálnu hodnotu
<b>Odpisovateľná suma</b>	obstarávacia cena znížená o reziduálnu hodnotu	tvorí ju obstarávacia cena
<b>Majetok určený na predaj</b>	vykazuje sa oddelene – (v sa mostatnom riadku súvahy) neodpisuje sa	je súčasťou celkového dlhodobého majetku odpisuje sa rovnakým spôsobom až do predaja

### 3 ZÁVER

Pre podniky, ktoré nadobudnutý dlhodobý majetok využívajú viac na začiatku jeho životnosti ako v posledných rokoch životnosti, výhodnejšou metódou je zrýchlené odpisovanie, z dôvodu návratnosti investícií v prvých rokoch, čím sa zvýšia zdroje financovania majetku.

V posledných rokoch odpisovania majetku sa zvyšujú náklady v súvislosti s údržbou a opravou majetku, čo sa prejaví pri vyčíslení základu dane z príjmov s pozitívnym vplyvom na zdroje financovania.

Komponentné odpisovanie dlhodobého majetku predstavuje pre podnik vyššie náklady v rámci odpisov, ako pri odpisovaní majetku ako celku. Členením majetku na komponenty pri odpisovaní sa vernejšie zobrazí hodnota majetku a zároveň sa zabezpečia zdroje na financovanie majetku pre podnik.

Uvedené metódy odpisovania korešpondujú s IAS/IFRS.

### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] KRUPOVÁ, L. 2009. *IFRS - Mezinárodní standardy účetního výkaznictví. Aplikace v podnikové praxi*. Praha : Nakladatelství 1.VOX a.s., 2009. 804 s. ISBN 978-80-86324-76-0
- [2] DVOŘÁKOVÁ, D. 2011. *Finanční účetnictví podle mezinárodních standardů IFRS*. 3. vyd. Brno : Computer Press, a. s. 2011. 327 s. ISBN 978-80-251-3652-2
- [3] EPSTEIN, J.B.-JERMAKOWICZ, E.K. 2008. *Wiley IFRS 2008, Interpretation and Application of International Financial Reporting Standards*. New Jersey, USA : JOHN WILEY & SONS, 2008. 1166 s. ISBN 978-0470-13516-7

- [4] HVAŠTOVÁ, J.-ZORIČAKOVÁ, V. 2011. *Účtovná a daňová legislatíva slovenskej republiky v kontexte IAS/IFRS*. Bratislava : Ekonóm, 2011. 140 s. ISBN 978-80-225-3238-9
- [5] KRIŠTOFÍK, P. a kol. 2011. *Finančné účtovníctvo a riadenie s aplikáciou IFRS*. 2. vyd. Bratislava : Iura Edition, 2011. 803 s. ISBN 978-80-8078-396-9

Ing. Eva MANOVÁ, PhD.  
Ekonomická univerzita Bratislava  
Podnikovohospodárska fakulta Košice  
eva.manova@euke.sk

## VYBRANÉ ASPEKTY MEDZIOBECNEJ SPOLUPRÁČE - DOMÁCE A ZAHRANIČNÉ SKÚSENOSTI

Zuzana NEUPAUEROVÁ

### Abstract

*The aim of the paper is thesis is to theoretically describe the intermunicipal cooperation between the municipalities in the Czech Republic and Slovakia, and to demonstrate the results. The first part describes the general concept of cooperation in Slovakia and the problem of fragmentation of municipalities. The second part is dedicated to the characteristics of the most urgent cooperation at the regional level in the Czech Republic. The next section is devoted to a particular example of the cooperation between the municipalities of the Czech Republic and Slovakia.*

**Keywords:** *intercommunal cooperation, voluntary unions of municipalities, fragmentation settlement structure, cross-border cooperation*

### 1 Úvod

V súčasnosti môžeme medzi obcami v zahraničí ale takisto aj na Slovensku pozorovať trend vzájomnej spolupráce. Malé obce majú väčší sklon k tejto spolupráci než väčšie obce, ktoré sú schopné samostatne poskytovať väčší rozsah služieb. Avšak aj napriek tomu redukovanie rozpočtov obcí a finančných rezerv núti aj niektoré väčšie obce k spolupráci. Medziobecná spolupráca je kompenzáciou tzv. malosti obcí a taktiež ich neschopnosti samostatného poskytovania verejných služieb. Cieľom príspevku je poukázať na medziobecnú spoluprácu ako na jednu z možností riešenia problému malosti obcí a taktiež príkladom z praxe, kde spolupráca obcí má vysokú úroveň a dôležitosť v ekonomike našej krajiny.<sup>1</sup>

### 2 MEDZIOBECNÁ SPOLUPRÁČA

Podľa zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, v znení neskorších predpisov môžu obce spolupracovať:

- na základe zmluvy uzavretej za účelom uskutočnenia konkrétnej úlohy,
- na základe zmluvy o zriadení združenia obcí,

---

<sup>1</sup>*Tento príspevok je výstupom projektu mladých vedeckých pracovníkov PMVP č. I-13-103-00: Moderné formy rozpočtového hospodárenia v podmienkach Slovenskej republiky v kontexte rozpočtovej politiky Európskej únie.*

- zriadením alebo založením právnickej osoby podľa osobitného zákona

Spolupráca obcí je v legislatíve SR definovaná na princípe dobrovoľnosti, vzájomnej výhodnosti a obce majú pri tejto spolupráci rovnocenné postavenie, bez ohľadu na veľkosť obce. Obce môžu spolupracovať pri zabezpečovaní samosprávnej pôsobnosti, ale aj pri zabezpečovaní prenesenej pôsobnosti výkonu štátnej správy. Legislatíva SR neobsahuje ustanovenia prikazujúce spoluprácu obcí za účelom kvalitnejšieho a efektívnejšieho zabezpečovania úloh.

Medziobecná spolupráca umožňuje obciam akumulovať finančné ale aj ľudské zdroje. Avšak ani toto nemusí stačiť na výkon niektorých funkcií. Z tohto dôvodu je výhodné ak sa do projektu medziobecnej spolupráce vo väčšej miere zapája aj súkromný sektor a to ziskový a neziskový.

Obce sa zapájajú do medziobecnej spolupráce najmä z dôvodu nedostatku finančných prostriedkov a odborného personálu na výkon im zverených funkcií. Menej to je už z dôvodu neefektivity ich výkonu, pretože ešte stále neexistuje dosť motivačných a kontrolných faktorov, ktoré nútia efektívne spravovať obec. Spolupráca obcí sa riadi zásadami zákonnosti, vzájomnej výhodnosti a súladu s potrebami obyvateľov obcí. Obce pri vzájomnej spolupráci majú rovnaké postavenie.

### 2.1 Dôvody vzniku medziobecnej spolupráce

Poznáme viacero dôvodov pre spoluprácu obcí, avšak medzi najvýznamnejšie môžeme zaradiť (Hasprová – Drábik – Žák, 2012):

- problémy rovnorodého charakteru sa dajú riešiť menej nákladne a bez straty autonómie,
- prostriedky potrebné na riešenie existujúcich problémov výrazne presahujú odborné a materiálne možnosti jednotlivých obcí,
- charakter poskytovanej služby (napr. dodávka pitnej vody, čistiareň odpadových vôd a pod.),
- spoločenské, hospodárske alebo kultúrne zameranie viacerých obcí vyvoláva potrebu artikulácie spoločného prejavu a spoločného postupu,
- vzájomná komunikácia a brainstorming podporujú tvorivé myšlienky, atmosféru solidárnosti a spolupatričnosti, čo nesporne vytvára adekvátny základ pre politickú a sociálnu stabilitu v príslušnom priestore.

Proces decentralizácie na Slovensku prinútil už väčšinu obcí k ich efektívnemu združovaniu, a to pre nedostatok personálnych a odborných kapacít, ako aj vlastných finančných zdrojov, neumožňujúcich zabezpečiť štandardnú vybavenosť a služby v každej obci. Prispieva k tomu aj nerovnomerná distribúcia zdrojov. To vyvoláva potrebu spoločného riešenia, ktoré je však potrebné zladit' s prednosťami decentralizácie – s posilňovaním miestnej demokracie, zodpovednosti, so zachovaním miestnej identity, s možnosťou rozhodovať o miestnych záležitostiach. Veľký počet

obcí, ich malá veľkosť, obmedzené odborné kapacity a finančné možnosti obcí by sa však nemali považovať za dostatočný argument na spomalenie reformy verejnej správy na Slovensku. Problém vysokej fragmentácie súčasnej sídelnej štruktúry sa netýka len SR, ale aj mnohých ďalších transformujúcich sa krajín strednej a východnej Európy) i niektorých krajín západnej Európy.

Súčasnú podobu sídelnej štruktúry Slovenska ovplyvňuje viacero faktorov, ako napríklad členitý reliéf Slovenska, história osídľovania Slovenska, rozvoj ekonomických aktivít a ich sústreďovanie do vybraných alokácií, ale hlavne integrácia obcí v období socializmu a následne dezintegrácia spôsobená zavedením demokratických prvkov do riadenia a správy štátu po roku 1990. Procesy integrácie obcí, ktoré dominovali počas posledných štyroch desaťročí minulého storočia, boli súčasťou tzv. socialistickej prestavby sídelnej štruktúry krajiny. Kým v roku 1950 bolo na Slovensku spolu 3 344 obcí, v roku 1989, na sklonku predchádzajúceho režimu ich bolo už len 2 669, čo bol najnižší stav počtu obcí na Slovensku v novodobej histórii. Za celé obdobie 1950 – 1989 sa tak zredukoval počet obcí takmer o 20 %. Po celospoločenskej zmene začiatkom 90. rokov dochádzalo v sídelnej štruktúre na Slovensku k navráteniu do pôvodného stavu a procesy dezintegrácie boli najvýraznejšie. (Tichý, 2005) Podrobnejší pohľad na celkovú štruktúru osídlenia z hľadiska veľkosti štruktúry obcí v SR k 31. 12. 2011 vidíme v tabuľke č. 1.

**Tabuľka 1 Štruktúra osídlenia v SR k 31.12.2011**

Obce a mestá podľa veľkosti	Počet obcí a miest				
	počet	%	z toho miest	počet obyvateľov	%
do 199 obyv.	387	13,39	0	48282	0,89
200 - 499 obyv.	755	26,12	0	260363	4,85
500 - 999 obyv.	771	26,68	0	545921	10,10
1000 – 1999 obyv.	565	19,55	2	793080	14,67
2000 – 4999 obyv.	278	9,62	21	802384	14,85
5000 – 9999 obyv.	62	2,15	43	414693	7,67
10000 – 19999 obyv.	33	1,14	33	469598	8,7
20000 – 49999 obyv.	29	1	29	852176	15,78
50000 – 99999 obyv.	8	0,28	8	563945	10,44
Nad 100000 obyv.	2	0,07	2	653880	12,05
<b>SR spolu</b>	<b>2890</b>	<b>100</b>	<b>138</b>	<b>5404322</b>	<b>100</b>

Zdroj: vlastné spracovanie. Bilancia pohybu obyvateľstva podľa obcí v roku 2011. Bratislava: Štatistický úrad SR 2012.

V roku 2011 bolo na Slovensku 2890, od 1.1.2011 bola zrušená 1 obec (Javorina, vojenský obvod) a tak ku koncu roka 2011 bolo na Slovensku 2890 obcí, vrátane 3 vojenských obvodov, z toho bolo 138 miest.

Z tabuľky č.1 vidíme, že z celkového počtu viac než 65 % obcí v SR je do 1 000 obyvateľov, v ktorých žije menej ako 20 % obyvateľov Slovenska, pričom vo veľkostnej kategórii do 500 obyvateľov je viac ako 50 % obcí. Sú to obce takmer bez ekonomickej sily a už vôbec nehovoriac o vyprodukovaní reálnych daňových príjmov, čo výraznou mierou obmedzuje ich fiškálnu nezávislosť. Celkový nárast počtu obcí z hľadiska štruktúry osídlenia sa prejavil najmä vo veľkostnej kategórii do 2 000 obyvateľov, ktoré majú z celkového počtu obcí na Slovensku zastúpenie viac ako 80 %.

V dôsledku ďalšieho presunu kompetencií na miestne samosprávy by sa malo Slovensko podrobnejšie zaoberať vzťahom medzi efektívnou veľkosťou samosprávnej jednotky a vplyvom obyvateľov na rozsah a štruktúru poskytovaných miestnych služieb. Optimálna veľkosť najnižšej jednotky územnej samosprávy patrí už mnoho rokov k najviac diskutovaným problémom vo vzťahu k organizácií štátu na nižších úrovniach. Okrem toho je predmetom teoretických aj empirických výskumov viacerých autorov, napríklad Ch. M. Tiebout, J. Cullis, P. Jones, G. Brennan, J. M. Buchanan, W. E. Oates, R. A. Musgrave. Zaujímavý poznatok priniesla aj I. Šimíková, ktorá empiricky testovala Brennanovu-Buchananovu decentralizačnú hypotézu na vybraných štátoch EÚ (Šimíková, 2002):. Na základe výsledkov jej empirického testovania zistila, že veľké municipality pôsobia na rast veľkosti verejného sektora, a súčasne príliš malé municipality pôsobia na pokles fiškálnej decentralizácie. Zistené poznatky zhrnula do konštatovania, že z hľadiska optimalizácie verejného sektora je najvýhodnejšia veľkostne vyrovnaná municipálna štruktúra. Existenciu veľkého počtu malých obcí odporúča riešiť zvyšovaním spolupráce medzi obcami podporovaním dobrovoľnej spolupráce, ktorá by viedla k zvyšovaniu miestnych výdavkov, príjmov, a tým i vyššiemu stupňu decentralizácie.

Vzťah medzi veľkosťou miestnych samosprávnych orgánov a účinnosťou ich aktivít je dlhotrvajúcim problémom pri formovaní vývoja verejnej správy. Podľa záverov tých, ktorí uprednostňujú väčšie útvary miestnej správy, existujú pri posudzovaní problematiky štyri kritériá (Berčík-Lovecký, 1990):

- účinnosť (väčšie útvary môžu zabezpečiť viac služieb a lepšie služby za nižšie náklady);
- demokracia (aký typ veľkostnej štruktúry môže zabezpečiť optimálnu kontrolu občanov nad správou a zodpovednosťou volených predstaviteľov);
- vývoj (aké typy územnej organizácie obcí sú najlepšie pripravené na iniciovanie ekonomického vývoja na svojom území);
- distribúcia (aká veľkosť obce bude zabezpečovať lepšiu a spravodlivejšiu distribúciu služieb, úloh a daňových zaťažení). Šírka záujmov a rozličné sociálne, politické a ekonomické rozmery problémov s týmito kritériami nie sú spravidla v súlade.

### 3 MEDZIOBECNÁ SPOLUPRÁCA V ČR

V roku 2004 ESF MU realizovala výskum k problematike malých obcí a súčasných foriem ich združovania. Na otázku „**Akými cestami je možné riešiť problém malých obcí v ČR**“ odpovedali respondenti takto:

- 70,7% vidí riešenie v zabezpečení finančných zdrojov (dotácie, daňové preferencie a úľavy)
- 62,7% podporuje členstvo obcí v dobrovoľných zväzkoch obcí
- 50,7% je za zvýšenie metodickej pomoci krajov

Môžeme teda povedať, že DZO predstavuje vhodnú právnu i ekonomickú základňu umožňujúcu menším obciam spájať svoje zdroje pri zaistovaní verejných statkov svojím obyvateľom. Prírodné, aj v tejto oblasti existujú bariéry v efektívnejšej spolupráci a to najmä legislatívne a ekonomické.

Odpovede na otázky, ktoré smerovali k základným problémom foriem spolupráce obcí, jednoznačne ukazujú, že obce preferujú zakladanie DZO a to z 57,3%. Dôkazom je predovšetkým počet mikroregiónov v Českej republike, ktoré majú právnu. Podľa dostupných informácií bolo v roku 2012 v Českej republike registrovaných približne 760 dobrovoľných zväzkov obcí. Podľa regionálneho rozloženia je najviac zväzkov obcí registrovaných v Stredočeskom kraji. Za nim nasleduje Juhomoravský kraj a kraj Vysočina. Naopak kraj s najmenším počtom týchto zväzkov je kraj Karlovarský s 13 registrovanými zväzkami obcí. Dôvodom sú rozdielna rozloha krajov a taktiež ich určité špecifiká. Napríklad Stredočeský kraj je približne 1,9 krát väčší ako priemerná rozloha kraja v Českej republike a je výrazne ovplyvnený hlavným mestom Praha.

#### 3.1 Zlínsky kraj

Zlínsky kraj je jeden z 14 vyšších územných samosprávnych celkov v Českej republike. Nachádza sa vo východnej až juhovýchodnej časti, podobnú polohu má i v rámci Moravy. Ako jediný zo všetkých českých krajov leží výhradne na území tejto historickej zemi. Na juhozápade susedí s Juhomoravským krajom, na severozápade s Olomouckým krajom, na severe s Moravskoslezským krajom a na východe s Žilinským a Trenčianskym krajom. Územie kraja je rozčlenené na štyri okresy v ktorých sa nachádza spolu 47 dobrovoľných zväzkov obcí. Okresy s počtom DZO sú uvedené v nasledujúcej tabuľke.

**Tabuľka 2 Okresy Zlínskeho kraja a ich počet DZO**

<b>Zlín</b>	<b>14 DZO</b>
<b>Vsetín</b>	9 DZO
<b>Kroměříž</b>	14 DZO
<b>Uherské Hradiště</b>	10 DZO

Zdroj: *Vlastné spracovanie*



V nasledujúcom texte sa budeme zaoberať dobrovoľným zväzkom obcí v okrese Vsetín, Združenie obcí mikroregiónu Vsetínsko.

### **3.2 Združenie obcí mikroregiónu Vsetínsko**

Združenie obcí mikroregiónu Vsetínsko je dobrovoľným zväzkom obcí, ktorý vznikol v roku 2000 podľa § 49 a nasledujúcich zákona č. 128/2000 Sb., o obciach. Je právnickou osobou, ktorá združuje väčšinu obcí bývalého Vsetínského okresu. V roku 2013 mala 42 členov.

Hlavnými činnosťami združenia sú:

1. Koordínácia postupov pri riešení problémov týkajúcich sa:
  - rozvoja samospráva obcí,
  - hospodárskeho, sociálneho a kultúrneho života obcí,
  - vzťahu k orgánom štátnej správy a vyšších samosprávnych celkov.
2. Ďalšie spoločné aktivity k nasledujúcim účelom:
  - podpora poľnohospodárskeho a nepoľnohospodárskeho podnikania,
  - riešenie problémov a dôsledkov nezamestnanosti,
  - rozvoj a diverzifikácia nepoľnohospodárskych priestorov,
  - spoločná starostlivosť o pamiatky v mikroregióne,
  - využitie netradičných zdrojov energie, najmä biomasy,
  - podpora agroturistiky,
  - spoločné riešenie sociálnych služieb a zdravotnej starostlivosti,
  - podpora riešenia dopravní obslužnosti týkajúcej sa viacerých obcí,
  - vzájomná pomoc pri riešení problematiky životného prostredia predovšetkým v oblasti odpadov, znečisťovania ovzdušia a vodných tokov.

#### **3.2.1 Projekty združenia**

- **Čistá rieka Bečva I.**

Čistá rieka Bečva I. bol prvou etapou projektu ktorej hlavným cieľom bolo vyriešiť čistenie a odvádzanie odpadových vôd na povodí rieky Bečvy a jej prítokov v okrese Vsetín. Táto etapa projektu sa realizovala v rokoch 2005-2006 a vybudovalo sa 153,1km kanalizácie, 2 nové čističky odpadových vôd i nové čerpacie stanice a dažďové nádrže.

Projekt bol financovaný z prostriedkov Európskej únie v súlade s Finančným memorandom projektu ISPA opatrením HO 2002/CZ/16/P/PE/012, Štátnym fondom životného prostredia a Združením obcí Mikroregiónu Vsetínsko.

- **Čistá rieka Bečva II.**

Projekt Čistá rieka Bečva II. bol pokračovaním projektu Čistá rieka Bečva I., ktorý sa realizoval v rokoch 2010 až 2012. V tejto fáze sa vybuďovalo 160km kanalizácie a taktiež nové čerpacie stanice a dažďové nádrže. Rieka Bečva patrí do povodia rieky Moravy, ktorá je jedným z prítokov významného európskeho toku rieky Dunaj.

- **RainDrop**

Projekt RainDrop je riešením Storm Water Management – hospodárenie s dažďovými vodami. Výsledkom projektu je formulácia pravidiel a regulácii pre odkanalizovanie existujúcich i nových rozvojových plôch. V tomto projekte Združenie obcí Mikroregionu Vsetínsko spolupracuje so zahraničnými mestami Aharnai (Grécko), Trenčín (Slovensko) a Kupferzell (Nemecko), hlavným partnerom projektu je štatutárne mesto Karviná.

- **Logistické centrum odpadov**

Logistické centrum odpadov Mikroregionu Vsetínsko bolo navrhnuté za účelom integrácie zberu komunálneho a separovaného odpadu z celej lokality. Projekt bol realizovaný v dvoch fázach. Prvá fáza sa realizovala v roku 2007 počas ktorej sa vybuďovalo 21 stavebných objektov a 6 prevádzkových súborov.

V druhej fáze sa vybuďoval zberný dvor triedeného odpadu v areáli nákupného centra Kaufland vo Vsetíne. Zberný dvor pozostáva z oplotenej spevnenej plochy, na ktorej je rozmiestnené vybavenie zberne - typové kontejnery, ekokontejnery pre nebezpečný odpad a prevádzkový objekt s kanceláriou a hygienickým zázemím pre obsluhu dvora. Súčasťou druhej fázy projektu bolo aj vybuďovanie závodu na spracovanie biologicky rozložiteľných odpadov v lokalite Poschla vo Vsetíne.

Závod spracováva iba biologicky rozložiteľný odpad vyprodukovaný na území mesta Vsetín pri údržbe mestskej zelene. Vyprodukovaný substrát sa používa výhradne k údržbe a obnove verejnej zelene v správe mesta Vsetín (Sdružení obcí Mikroregionu Vsetínsko, 2013).

V roku 2012 celkové príjmy Združenia obcí mikroregionu Vsetínsko predstavovali 80 432 983,91 Kč a celkové náklady 53 239 563,96 Kč. Z toho vyplýva, že výsledok hospodárenia bol kladný a to vo výške 27 193 419,95 Kč

#### **4 MEDZINÁRODNÁ SPOLUPRÁCA OBCÍ V SLOVENSKEJ REPUBLIKE**

Partnerská spolupráca miest a obcí (Town twinning) vznikla po roku 1945, so širokou podporou starostov a občanov, ktorí mali záujem o spoluprácu v rámci Európy po druhej svetovej vojne. Väčšina partnerstiev vznikla medzi mestami krajín, ktoré boli vo vzájomnom vojnovom konflikte. Podpora tejto novej spolupráce bola jednou z hlavných priorít Rady európskych obcí. V roku 1950 došlo k veľkému nárastu počtu twiningových partnerstiev.

Twinning sa dnes neobmedzuje len na krajiny Európskej únie - krajiny ako Švajčiarsko a Nórsko boli vždy aktívne zapojené. Partnerstvo však zohralo pozitívnu úlohu v pri rozšírení Európskej únie z pôvodných 6 členských štátov.

V južnej Európe, obnovenie demokracie v Grécku, Portugalsku a Španielsku v roku 1970 a ich vstup do EÚ v roku 1980, viedlo k množstvu nových twinningových partnerstiev s obcami v týchto krajinách. Zmeny v strednej Európe po páde komunizmu v roku 1989 viedol k nárastu partnerských väzieb, ktoré viedli k historicky najväčšiemu rozšíreniu Európskej únie v roku 2004 o desať nových členských krajín .

V súčasnosti je na Slovensku 101 partnerských miest ktoré spolupracujú so zahraničnými krajinami.

#### 4.1 Spišská Nová Ves

Mesto **Spišská Nová Ves** sa rozprestiera v Hornádskej kotline, pričom zo severu je obklopené výbežkami Levočských vrchov, z juhu Spišsko-gemerským rudohorím.

Na rozlohe 66,67 km<sup>2</sup> žije v súčasnosti približne 37200 obyvateľov prevažne slovenskej národnosti. (Mesto Spišská Nová Ves a okolie, 2013)

Mesto má v súčasnosti deväť zahraničných partnerských miest, pričom sedem je z Európskej únie, jedno z USA a Brazílie. Partnerskými mestami sú:

##### 1. *Kisújszállás / Maďarsko*

Vzťahy medzi partnerskými mestami prebiehajú ako na oficiálnej úrovni, tak na úrovni občianskej, predovšetkým vo sfére kultúry a športu a samosprávneho riadenia.

##### 2. *Alsfeld / Nemecko*

Partnerská spolupráca začala v roku 1992 a je zameraná hlavne do oblasti školstva, cestovného ruchu a podnikateľských aktivít.

##### 3. *Clausthal - Zellerfeld / Nemecko*

Mestá spolupracujú od roku 1992 najmä v oblasti študentských výmenných pobytov a cestovného ruchu.

##### 4. *Grójec / Poľsko*

Mesto je centrom nielen mestskej, ale aj regionálnej kultúry a športu. Okrem knižníc, kina, strediska športov je v meste množstvo kultúrnych a športových podujatí - k najdôležitejším patrí „Sviatok kvitnúcich jabloní“.

##### 5. *Havlíčkův Brod / Česká republika*

Partnerská spolupráca medzi týmito obcami funguje od roku 1995. Vzťahy medzi partnerskými mestami prebiehajú ako na oficiálnej úrovni, tak na úrovni občianskej, predovšetkým vo sfére kultúry a športu.

##### 6. *Joinville / Brazília*

Hlavnými oblasťami spolupráce sú:

**Oblasť školstva**

realizácia výmenných pobytov pre študentov so zreteľom na výmenu skúseností a informácií o charakteristikách z oblasti histórie, politiky, hospodárstva a kultúry partnerských miest;

**Oblasť kultúry:**

výmena filmov vytvorených v meste Joinville a v Spišskej Novej Vsi, taktiež zabezpečiť obojstrannú výmenu výstav a predstavení výtvarného umenia, hudobníkov, skupín klasickej i populárnej hudby, spevokolov, baletných umelcov a tanečných skupín;

**Oblasť cestovného ruchu:**

uviesť pomocou turistických kalendárov najdôležitejšie udalosti každého zo zmluvných miest a propagovať mestá cez webovú stránku na Internete;

**Oblasť ekonomiky:**

vymieňať si informácie o výrobnom potenciáli oboch miest, regiónov a krajín a realizovať štúdie o možnostiach importu a exportu medzi obidvoma mestami, regiónmi a krajinami,

*7. L'Aigle / Francúzsko*

Prvé kroky spolupráce a partnerských kontaktov s mestom L'Aigle začali prostredníctvom partnerského mesta Clausthal-Zellerfeld, ktoré bolo dlhoročným partnerom francúzskeho mesta ešte pred podpisom našej zmluvy s mestom L'Aigle dňa 1. júna 2000 v L'Aigli. Partnerská spolupráca s mestom L'Aigle je v súčasnosti zameraná hlavne do oblasti školstva (študentské výmenné pobyty), cestovného ruchu, samosprávneho riadenia a i.

*8. Preveza / Grécko*

Partnerská zmluva s mestom Preveza bola podpísaná 25. septembra 1985. Vzájomné výmeny sa od uvedeného obdobia realizovali hlavne medzi mládežou (40 detí zo Spišskej Novej Vsi navštívilo Prevezu v roku 1987 – 18 dňový pobyt), športovcami a v oblasti kultúry (Čačina). Spolupráca sa oslabila vplyvom vypuknutia vojny v Juhoslávii, ktorá bola prechodnou krajinou medzi oboma partnerskými mestami. Mesto Spišská Nová Ves sa po roku 1994 snažilo o udržanie a rozvíjanie týchto partnerských vzťahov a mesto Preveza pozývalo na viaceré významné podujatia usporiadané v meste Spišská Nová Ves (SVT, 730. rokov prvej písomnej zmienky, Svetová zimná univerziáda, atď.). V súčasnosti pretrváva neustála snaha o väčšie oživenie kontaktov s mestom Preveza, čoho dôkazom bolo pozvanie predstaviteľov partnerského mesta na oficiálnu návštevu Spišskej Novej Vsi počas vrcholného podujatia t– Svetového stretnutia Spišiakov.

*9. Youngstown - Ohio / USA*

Ďalšia skupina, ktorá aktívne zveľaďuje slovenské dedičstvo a záujmy je Združenie *Youngstown - Spišská Nová Ves SisterCities Program, Inc.* Vznikla v roku 1991 miestnymi slovenskými Američanmi. K dnešnému dňu, Organizácia SisterCities

sponzorovala 42 učiteľov anglického jazyka vyučujúcich v regióne Spiš a zaslala 8 počítačov a 3 tlačiarne do Levočského Gymnázia. Viac ako 12.500 učebníc bolo zaslaných na Východné Slovensko. V spojení so skupinou Cleveland/Bratislava SisterCities bolo zaslaných 11 kontajnerov zdravotného vybavenia a MRI prístrojov do tamajších 20 nemocníc. (Partnerské mestá, 2013)

## 5 POROVNANIE MEDZIOBECNEJ SPOLUPRÁCE NA SLOVENSKU A ČESKU

Pri porovnaní medziobecnej spolupráce obcí na Slovensku a v Česku budeme vychádzať z niekoľkých faktov:

- Slovensko a Česko do roku 1993 tvorili jeden spoločný štát. Na základe toho nemôžeme očakávať výrazné rozdiely v metodike spolupráce obcí. Môžeme konštatovať, že mnohé väzby z obdobia jednej republiky sa zachovali a pretrvávajú dodnes. Spolupráca pohraničných obcí je na vysokej úrovni.
- Obe krajiny sú členmi Európskej únie, ktorá vplýva aj na túto oblasť.
- Veľkosť populácie, rozloha a aj počet obcí je v Českej republike väčší ako na Slovensku. Z toho vyplýva väčší priestor pre medziobecnú spoluprácu v rámci krajiny. Stav uvedených faktorov z roku 2011 je uvedený v nasledujúcej tabuľke.

**Tabuľka 3 Charakteristika základných faktorov Slovenska a Česka**

Štát	Počet obyvateľov	Rozloha	Počet obcí
Slovenská republika	5 397 036	49 035 km <sup>2</sup>	2891
Česká republika	10 505 445	78 867km <sup>2</sup>	6250

*Zdroj: Vlastné spracovanie 5 397 036 49 035 km<sup>2</sup>*

V oboch krajinách je rozvinutá medzinárodná spolupráca obcí, najmä s krajinami Európskej únie. Svoje partnerské mestá si obce hľadajú prostredníctvom systému Town twinning, ktorý vznikol po druhej svetovej vojne. Tento systém napomáha prehlbovaniu Európskej integrácie. Postup, ktorý prebieha pri spolupráci je nasledovný. Členské štáty Európskej únie môžu požiadať o spoluprácu len v oblastiach, na ktoré sa vzťahujú zmluvy (Amsterdamská zmluva), s výnimkou oblastí výlučnej právomoci Európskej únie. Komisia posúdi žiadosť a návrh predloží Rade. V prípade, že Komisia návrh zamietne, svoje dôvody oznámi členským krajinám, ktoré žiadajú o spoluprácu. V prípade, že Komisia návrh prijme, postup, ako postupovať v rámci spolupráce udelí Rada po tom, ako získa súhlas od Európskeho parlamentu.

Cezhraničná spolupráca, na ktorú sme sa zamerali v našej práci, predstavuje aktivity súvisiace s posilnením a podporou susedských vzťahov obyvateľstva, taktiež aj inštitúcií na oboch stranách hranice, a to nielen v jej blízkosti, ale aj vo vnútrozemí.

Cieľom spolupráce je zlepšenie života obyvateľov a taktiež prehĺbenia vzťahov s partnermi z priľahlých oblastí susedských štátov pri vzájomnom rešpektovaní vnútorných podmienok.

Proces spolupráce je výsledkom prebiehajúcej globalizácie politického, kultúrneho, ekonomického a sociálneho vývinu vo svete a premietnuť ho do integračných tendencií.

Rozvíjaním aktivít v rámci cezhraničnej spolupráce sa postupne naplňali ciele Rady Európy a Európskej únie zamerané na úzku spoluprácu medzi štátmi v rôznych oblastiach a na rôznych úrovniach. Pre Slovenskú republiku, vzhľadom na jej vysoký výrobný potenciál, jeho reštrukturalizáciu, nedostatočnú kúpyschopnosť obyvateľstva a malý trh, bolo vo všeobecnosti výhodné rozvíjať cezhraničnú spoluprácu. Cezhraničná spolupráca ako rozsiahly súbor procesov si však vyžadovala prijímať mnohé administratívnoprávne, technické, ekonomické, sociálne a kultúrne opatrenia, ktoré podporovali a upravovali vzájomné vzťahy medzi rôznymi subjektmi po oboch stranách hraníc v súlade s uzatvorenými zmluvami a dohodami.

## 6 ZÁVER

V príspevku sme sa venovali medziobecnjej spolupráci na Slovensku a Česku. Hlavným cieľom bolo teoreticky popísať medziobecnú spoluprácu v Slovenskej a Českej republike a na konkrétnych príkladoch poukázať na jej výsledky. Medziobecná spolupráca na Slovensku funguje na dobrovoľnej báze.

Obce sú oprávnené spolupracovať s cieľom dosiahnutia obojstranného prospechu na základe Zákona o obecnom zriadení (č. 369/1990 Zb.). Hlavným dôvodom spolupráce obcí na Slovensku je riešenie problémov, ktoré by samotná obec nebola schopná zvládnuť po finančnej stránke, alebo, naopak, by spoluprácou mohla získať napríklad úspory z rozsahu. V súčasnosti obce spolupracujú najmä prostredníctvom spoločných obecných úradov. Spolupráca prostredníctvom spoločných obecných úradov ale takisto prináša mnohé problémy, najmä nedoriešené financovanie úradov, nakladanie so spoločným majetkom úradu, rôzna kvalita a efektivita výkonu kompetencií. Veľkým problémom zostáva aj naďalej dobrovoľnosť združovania sa a s ňou spojená neochota väčších miest zakladať spoločné obecné úrady s menšími okolitými obcami.

Ako v SR tak aj ČR je rozvinutá medzinárodná spolupráca obcí, najmä s krajinami Európskej únie. Svoje partnerské mestá si obce hľadajú prostredníctvom systému Town twinning, ktorý vznikol po druhej svetovej vojne. Cieľom spolupráce je zlepšenie života obyvateľov a taktiež prehĺbenia vzťahov s partnermi z priľahlých oblastí susedských štátov pri vzájomnom rešpektovaní vnútorných podmienok.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

### Knižné zdroje:

- [1] GALVASOVÁ, Iva a kol. *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. Brno: Georgetown, 2007, 138 s. ISBN 80-251-20-9.

- [2] HASPROVÁ, M. a kolektív: *Marketing miest a obcí*. Bratislava: Vyd. EKONÓM, 2010. ISBN 978-80-225-3038-5.

### Články v časopisoch

- [1] TICHÝ, D.: Zdužovanie obcí ako predpoklad rýchlejšieho rozvoja samospráv a regiónov. 2005. In: Ekonomický časopis. roč. 53/2005, č. 4, s. 364 – 382. ISSN 0013-3035.

### Elektronické monografie

- [1] NIŽŇANSKÝ, V. a kol.: *Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku*. 2009. 59 s. Dostupné na internete: <[http://www.komunal.eu/subory/Model\\_komun\\_\\_lnej\\_reformy\\_na\\_Slovensku.pdf](http://www.komunal.eu/subory/Model_komun__lnej_reformy_na_Slovensku.pdf)>.
- [2] ŽÁRSKA, E.: *Reforma miestnej samosprávy a jej finančné aspekty*, 2010. Katedra VSRR, Národohospodárska fakulta, EUBA. Dostupné na: [http://kreg.vse.cz/wpcontent/uploads/2010/04/Prezentacia\\_PRAHA\\_2.pdf](http://kreg.vse.cz/wpcontent/uploads/2010/04/Prezentacia_PRAHA_2.pdf)

### Zákony

- [1] Vestník vlády SR, čiastka 6/2002.
- [2] Zákon č. 369/1990 Z.z. o obecnom zriadení, v znení neskorších predpisov.
- [3] Zákon č. 128/2000 Z.z. o obciach (obecnom zriadení).

### Internetové zdroje

- [1] BERČÍK, P. – LOVECKÝ, P.: *Územne zmeny obcí v slovenskej republike od roku 1990*. 1. vydanie. Bratislava: Sekcia verejnej správy Ministerstva vnútra SR 2003. s. 30. Dostupné na internete: <<http://www.minv.sk/?uzemne-zmeny-obci-v-slovenskej-republike-od-roku-1990>>.
- [2] BEČICA, J. *Spolupráce obcí (teorie a praxe) na území Moravskoslezského kraje*. 2010. [online]. Dostupné na internete: <[http://dspace.upce.cz/bitstream/10195/38002/1/Be%C4%8DicaJ\\_Spolupr%C3%A1ceObc%C3%AD\\_2010.pdf](http://dspace.upce.cz/bitstream/10195/38002/1/Be%C4%8DicaJ_Spolupr%C3%A1ceObc%C3%AD_2010.pdf)>.
- [3] HASPROVÁ, M. – DRÁBIK, P. – ŽÁK, Š.: *Možnosti a perspektívy medziobecnéj spolupráce*. 2012. Dostupné na internete: <[http://of.euba.sk/konfVeda2012/Prispevky/Hasprova\\_Maria\\_Drabik\\_Peter\\_Zak\\_Stefan.pdf](http://of.euba.sk/konfVeda2012/Prispevky/Hasprova_Maria_Drabik_Peter_Zak_Stefan.pdf)>.
- [4] HUBÁČKOVÁ, Z. *Svazky obcí jako jedna z forem spolupráce*. [Bakalárska práca]. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíne. 2007. Dostupné na internete: [http://dspace.k.utb.cz/bitstream/handle/10563/4011/hub%C3%A1%C4%8Dkov%C3%A1\\_2007\\_bp.pdf?sequence=1](http://dspace.k.utb.cz/bitstream/handle/10563/4011/hub%C3%A1%C4%8Dkov%C3%A1_2007_bp.pdf?sequence=1)
- [5] JURČOVÁ, K. *Možnosti spolupráce obcí v podmínkách právního řádu ČR*. [Bakalárska práca]. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíne. 2010. Dostupné na internete: <[http://dspace.k.utb.cz/bitstream/handle/10563/12960/jur%C4%8Dov%C3%A1\\_2010\\_dp.pdf?sequence=1](http://dspace.k.utb.cz/bitstream/handle/10563/12960/jur%C4%8Dov%C3%A1_2010_dp.pdf?sequence=1)>.
- [6] KLINGEROVÁ, K. *Mikroregiony na Opavsku (současnost a perspektivy)*. [Diplomová práca]. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci. 2012.

- Dostupné na internete: <[http://geography.upol.cz/soubory/studium/dp/2012-rg/2012\\_Klingerova.pdf](http://geography.upol.cz/soubory/studium/dp/2012-rg/2012_Klingerova.pdf)>;
- [7] Mesto Spišská Nová Ves a okolie [online], [cit. 2013-05-05] Dostupné na internete:[http://www.spisskanovaves.eu/spisska\\_nova\\_ves/o\\_meste/zakladne\\_informacie/index.html](http://www.spisskanovaves.eu/spisska_nova_ves/o_meste/zakladne_informacie/index.html)
- [8] Partnerské mestá [online], [cit. 2013-05-05] Dostupné na internete:[http://www.spisskanovaves.eu/spisska\\_nova\\_ves/o\\_meste/partnerske\\_mesta/index.html](http://www.spisskanovaves.eu/spisska_nova_ves/o_meste/partnerske_mesta/index.html)
- [9] POHÁNĚL, J. Ekonomické a právnické aspekty spolupráce obcí. [Diplomová práce]. Zlín: Univerzita Tomáše Bati ve Zlíne. 2010. Dostupné na internete: <[http://dspace.k.utb.cz/bitstream/handle/10563/14087/poh%C3%A1n%C4%9B1\\_2010\\_dp.pdf?sequence=1](http://dspace.k.utb.cz/bitstream/handle/10563/14087/poh%C3%A1n%C4%9B1_2010_dp.pdf?sequence=1)>.
- [10] Sdružení obcí Mikroregionu Vsetínsko [online], [cit. 2013-05-05] Dostupné na internete:<http://www.mikroregion-vsetinsko.cz/>
- [11] Sdružení obcí Mikroregionu Vsetínsko [online], [cit. 2013-05-05] Dostupné na internete:<http://www.mikroregion-vsetinsko.cz/Clenove.htm>
- [12] ŠIMÍKOVÁ, I.: *Teoretické a praktické aspekty fiškálnej decentralizácie ako nástroja optimalizácie veľkosti verejného sektora*. [Dizertačná práca.] Praha: VŠE v Prahe 2002.

Ing. Zuzana NEUPAUEROVÁ, PhD.

Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta  
neupauerova.euba@gmail.com



# VÝVOJ PRÍJMOV REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVY NA SLOVENSKU

Anna PETRUŠKOVÁ

## Abstract

*Local self-government in Slovakia own funds, but through economic and legislative changes in the state may fluctuate. The responsibility of the state and the government itself is to influence the development of these government funds. In this paper we analyze the regional government revenue during the selected time period and a comparative method shows the evolution of income. Attention is concentrated on HTU own income, specifically on income tax and vehicle tax.*

**Key words:** *higher territorial unit, revenues, tax revenues*

## 1 ÚVOD

Po procese decentralizácie uskutočnenej na Slovensku sa významnou časťou rozpočtu verejnej správy stali rozpočty jednotlivých subjektov územnej samosprávy. Predstaviteľom územných samospráv prislúcha zodpovednosť za využívanie verejných zdrojov a v súvislosti s tým má výsledok hospodárenia územnej samosprávy značný vplyv na celkový fiškálny rámec. Súčasťou nášho článku bude analýza vývoja príjmov regionálnej samosprávy.

Vyššie územné celky zabezpečovali financovanie samosprávnych kompetencií v jednotlivých rokoch ako aj činností rozpočtových organizácií v ich pôsobnosti predovšetkým z daňových príjmov a z príjmov z vlastného hospodárenia VÚC. Prostredníctvom dotácií zo štátneho rozpočtu z príslušných kapitol sa financovali kompetencie preneseného výkonu štátnej správy na úseku školstva, úlohy spojené s regionálnym rozvojom, ochranou životného prostredia, ako aj realizácia projektov spolufinancovaných zo štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu Európskej únie. Z kapitoly Všeobecná pokladničná správa boli poskytnuté dotácie na financovanie niektorých špecifických úloh spadajúcich do pôsobnosti VÚC na základe uznesení vlády SR.

## 2 VÝVOJ PRÍJMOV VÚC NA SLOVENSKU

V sledovanom časovom horizonte zostavovali VÚC svoje rozpočty v členení na bežné a na kapitálové. Súčasťou ich rozpočtov sú aj finančné operácie, ktorými sa realizujú najmä návratné zdroje financovania a ich splácanie.

Všetky uvedené údaje ohľadne vývoja príjmov VÚC sme čerpali zo záverečných účtov verejnej správy Slovenskej republiky. Pri analýze sme vychádzali zo skutočného

plnenia rozpočtov VÚC. V časovom horizonte od roku 2005-2010 sa jednalo o konsolidované výsledky v metodike ESA 95. Štruktúra záverečných účtov SR sa od roku 2010 zmenila a podľa § 29 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov podrobné údaje o plnení daňových príjmov vyšších územných celkov nie sú predmetom tohto dokumentu. V rokoch 2011-2012 v analýze uvádzame hotovostné plnenie rozpočtu vyšších územných celkov.

Vývoj príjmov je uvedený v Prílohe 1. Príjmy bežného rozpočtu VÚC za rok 2006 dosiahli 903 064 tis. eur. Ich súčasťou boli daňové, nedaňové príjmy vzťahujúce sa k bežnému rozpočtu a granty a transfery. Daňové príjmy v tomto roku predstavovali najvyšší podiel na celkových príjmoch bežného rozpočtu. V kategórii nedaňových príjmov sú zahrnuté príjmy z podnikania a vlastníctva majetku, ktoré oproti roku 2005 vzrástli o 654 tis. eur. Tieto príjmy boli dosiahnuté najmä prostredníctvom prenájmu majetku vo vlastníctve VÚC. Ďalšou súčasťou nedaňových príjmov sú administratívne poplatky, ktoré v porovnaní s rokom 2005 zaznamenali nárast o 3 116 tis. eur. Súčasťou týchto poplatkov boli najmä platby od občanov umiestnených v zariadeniach sociálnych služieb za poskytované služby, platby za stravné, za ubytovacie služby, poplatky a platby za zápisné a školné a ďalšie poplatky a platby za poskytované služby. Pri úrokoch z tuzemských a zahraničných úverov, pôžičiek a vkladov sa prejavil taktiež nárast o 692 tis. eur. Súčasťou iných nedaňových príjmov sú napr. vrátené, neoprávnené, použité alebo zadržané finančné prostriedky a taktiež príjmy z odvodov, dobropisov alebo náhrad poistného plnenia. Tieto príjmy vzrástli oproti predchádzajúcemu roku o 2 421 tis. eur. Z prostriedkov štátneho rozpočtu, zo zahraničných grantov a z prostriedkov rozpočtu EÚ boli vyšším územným celkom poskytnuté bežné granty a transfery v sume 353 204 tis. eur, z toho 11 233 tis. eur z kapitoly Všeobecná pokladničná správa. Okrem transferov poskytnutých Ministerstvom financií SR, boli vyšším územným celkom poskytnuté aj transfery od iných orgánov štátnej správy, napr. Ministerstva školstva SR na prenesený výkon štátnej správy na úseku stredného školstva, Ministerstva kultúry SR, Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR a ďalších ústredných orgánov štátnej správy. Na kapitálových príjmoch v celkovej výške 3 829 tis. eur sa podieľali príjmy z predaja kapitálových aktív sumou 3 221 tis. eur, príjmy z predaja pozemkov sumou 607 tis. eur a ďalšie kapitálové príjmy sumou 1 tis. eur. V porovnaní s rokom 2005 došlo k poklesu kapitálových príjmov o 17 796 tis. eur. Prostredníctvom kapitálových grantov a transferov získali VÚC 14 080 tis. eur. V príjmovej časti rozpočtov VÚC dosiahli finančné operácie sumu 45 368 tis. eur, čo je oproti roku 2005 zvýšenie o 16 680 tis. eur.

Podobne ako v roku 2006, tak aj v ostatných rokoch predstavovali daňové príjmy najvyšší podiel na celkových príjmoch bežného rozpočtu. Daňovým príjmom VÚC sa budeme individuálne venovať v nasledujúcej podkapitole. Nedaňové príjmy za rok 2007 vzrástli oproti roku 2006 o 6 924 tis. eur. Ich súčasťou boli príjmy z podnikania a vlastníctva majetku, ktoré dosahovali 4 182 tis. eur. Tieto príjmy boli dosiahnuté z prenájmu majetku vo vlastníctve VÚC. Najväčšiu príjmovú položku nedaňových

príjmov tvoria administratívne poplatky, ktoré v porovnaní s rokom 2006 vzrástli o 2 532 tis. eur. V rámci úrokov z tuzemských, ako aj zahraničných úverov, pôžičiek, návratných finančných výpomocí a vkladov a iných nedaňových príjmov došlo taktiež k nárastu oproti predchádzajúcemu obdobiu. Z prostriedkov štátneho rozpočtu, zo zahraničných grantov a z prostriedkov rozpočtu EÚ boli vyšším územným celkom poskytnuté bežné granty a transfery v sume 365 322 tis. eur. V porovnaní s rokom 2006 došlo k nárastu kapitálových príjmov o 8 788 tis. eur. Kapitálové granty a transfery získali VÚC v sume 8 786 tis. eur. Príjmové finančné operácie dosiahli sumu 115 632 tis. eur, čo je oproti roku 2006 zvýšenie o 70 264 tis. eur.

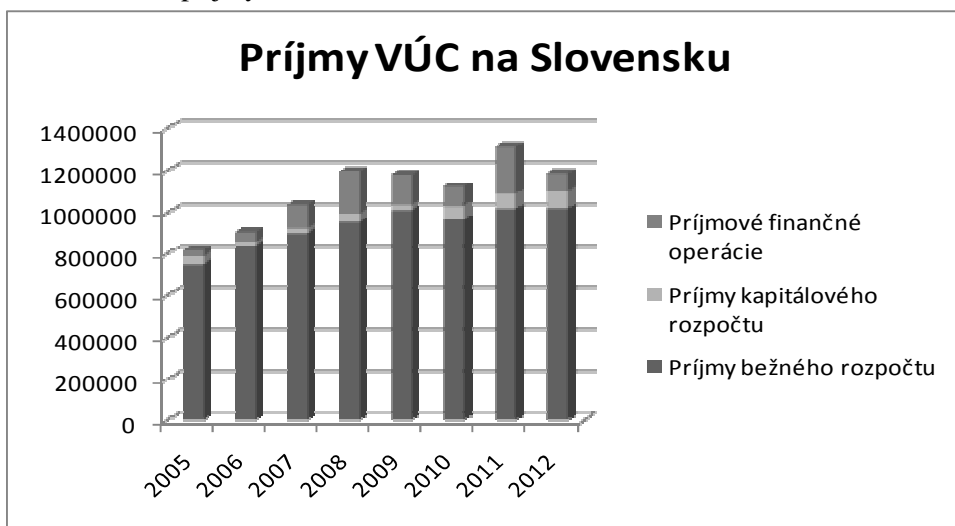
V roku 2008 predstavovali príjmy bežného rozpočtu 949 443 tis. eur, z toho daňové príjmy tvorili 53,5 % celkových príjmov bežného rozpočtu, nedaňové príjmy vzrástli o 5 232 tis. eur a z prostriedkov štátneho rozpočtu, zo zahraničných grantov, z rozpočtov VÚC navzájom a z prostriedkov rozpočtu EÚ boli vyšším územným celkom poskytnuté bežné granty a transfery v sume 379 802 tis. eur. Príjmy kapitálového rozpočtu vzrástli oproti predchádzajúcemu obdobiu o 24 670 tis. eur. Príjmové finančné operácie dosiahli sumu 199 685 tis. eur. Oproti roku 2007 je zaznamenané zvýšenie o 84 053 tis. eur.

Príjmy bežného rozpočtu v roku 2009 predstavovali 1 010 652 tis. eur. Oproti roku 2008 došlo k nárastu daňových príjmov. Nedaňové príjmy bežného rozpočtu dosiahli sumu 60 256 tis. eur. V porovnaní s rokom 2008 bol zaznamenaný ich pokles o 1 030 tis. eur, a to v príjmoch z podnikania a z vlastníctva majetku a z úrokov z tuzemských a zahraničných úverov. Bežné granty a transfery boli poskytnuté v sume 421 099 tis. eur. V roku 2009 boli dosiahnuté príjmy kapitálového rozpočtu vo výške 23 809 tis. eur. V príjmových finančných operáciách bol zaznamenaný pokles o 55 362 tis. eur, ten spôsobilo najmä zníženie prijatých úverov, pôžičiek a návratných finančných výpomocí.

V období roku 2010 došlo u daňových príjmov k poklesu o 77 865 tis. eur. Nedaňové príjmy bežného rozpočtu dosiahli sumu 65 190 tis. eur, v porovnaní s rokom bol zaznamenaný ich nárast o 4 933 tis. eur, a to v príjmoch z podnikania a z vlastníctva majetku, z administratívnych poplatkov a iných poplatkov a platieb, ale došlo k poklesu príjmov z úrokov z tuzemských a zahraničných úverov a iných nedaňových príjmov. Z prostriedkov štátneho rozpočtu a zo zahraničných grantov a transferov, boli VÚC poskytnuté bežné granty a transfery v sume 445 110 tis. eur. V roku 2010 boli dosiahnuté príjmy kapitálového rozpočtu vo výške 67 816 tis. eur a príjmové finančné operácie dosiahli sumu 93 503 tis. eur.

Rok 2011 sa vyznačoval nárastom daňových a nedaňových príjmov. Rast nedaňových príjmov bol spôsobený nárastom administratívnych poplatkov o 7 544 tis. eur a rastom úrokov z tuzemských a zahraničných úverov. Príjmy kapitálového rozpočtu sa zvýšili o 4 210 tis. eur oproti predchádzajúcemu obdobiu a najvýnosnejšiu položku tvorili tuzemské kapitálové granty a transfery. V tomto roku bolo prijatých viacero úverov a pôžičiek a y tohto dôvodu príjmové finančné operácie vzrástli o 132 993 tis. eur.

V poslednom sledovanom období sa príjmy bežného a kapitálového rozpočtu oproti roku 2011 zvýšili. Výrazný pokles nastal v oblasti príjmových finančných operácií. Znížil sa objem prijatých úverov a pôžičiek v súvislosti s konsolidáciou verejných financií. Celkové príjmy VÚC v roku 2012 sa znížili o 130 001 tis. eur.



Obrázok 1 Prehľad príjmov VÚC na Slovensku

Zdroj: vlastné spracovanie na základe Štátnych záverečných účtov verejnej správy SR

Po uvedení podrobnej analýzy jednotlivých rozpočtov VÚC v sledovanom časovom horizonte ako aj pomocou grafického zobrazenia príjmov VÚC môžeme jednoznačne skonštatovať, že príjmy bežného rozpočtu tvoria najvyšší podiel príjmov VÚC. Na tejto skutočnosti sa najviac podieľajú daňové príjmy a preto sa zameriame na ich podrobnejší rozbor.

## 2.1 Daňové príjmy regionálnej samosprávy na Slovensku

Daňové príjmy predstavujú rozhodujúci príjem vyšších územných celkov. Daň je pre územnú samosprávu nielen príjem, ale následne aj ekonomický nástroj regulácie územia. (Sedláková, 2012) Skutočným, vlastným príjmom územnej samosprávy sú miestne dane podľa zákona č. 582/2004 Z.z o miestnych daniach a poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. V rámci týchto daní majú územné samosprávy na starosti ich uplatnenie, základ dane, sadzbu, udeľovanie výnimiek a ich správu. Od roku 2005 o rozdelení a využití finančných prostriedkov zo zdrojov z podielovej dane a z výnosu dane z motorových vozidiel rozhoduje regionálna samospráva samostatne.

### 2.1.1 Daň z príjmov FO

Daň z príjmov má rozhodujúci význam pre daňové zaťaženie daňových subjektov v oblasti priamych daní. Tejto dani podliehajú takmer všetky príjmy daňovníkov a to aj

peňažné, aj nepeňažné. Daňovníkmi sú fyzické a právnické osoby v zmysle všeobecných právnych predpisov.

Daň z príjmu fyzických osôb upravuje. Túto daň zaraďujeme medzi podielové dane. Pri príjmoch rozpočtov územných samospráv sa považuje za vhodné využívať podielové dane. Využívanie týchto daní prispieva k rastu finančnej samostatnosti a eliminácii rozdielov v oblasti daňových výnosoch medzi menšími územnými jednotkami.

Výhodou podielových daní je ich schopnosť zabezpečiť stabilitu daňových príjmov rozpočtu územnej samosprávy, zvyšovať finančnú samostatnosť rozpočtov územnej samospráv a zvýšiť právomoci samosprávy v rozhodovaní použitia daňových výnosov. Dane tohto typu nám umožňujú nezávislosť výberu daní na mieste zúčtovania základu a taktiež centralizáciu správy a výberu daní, ktorá poskytuje znižovanie administratívnych nákladov na správu a výber týchto daní.

Štát pri týchto daniach neumožňuje miestnym samosprávam stanoviť vlastné sadzby, t.j. neumožňuje sa prepojenie medzi rozhodovaním o príjmoch a výdavkoch, keďže zvýšenie výdavkov v konkrétnej samospráve, nemá priamy dopad na výšku daní na jej území. Miestne samosprávy v prípade týchto daní nemajú žiadne daňové právomoci, pretože daňové sadzby ako aj podiel na výnose je stanovovaný centrálnou vládou. (Nižňanský, 2009, s.18)

V rámci tejto dane sa riadime Zákonom č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovom určení výnosu dani z príjmov územnej samospráve. Pre vyššie územné celky stanovuje tento zákon 23,5% z celkového výnosu dane z príjmov fyzických osôb následne prerozdelený medzi jednotlivé VÚC.

V roku 2012 bol schválený vládny návrh zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 595/2003 Z. z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Cieľom predloženého návrhu zákona o dani z príjmov je predovšetkým udržanie efektívneho, jednoduchého a neutrálneho daňového systému v oblasti dane z príjmov ako aj konsolidácia verejných financií. V predložennom návrhu zákona o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve je v zmysle dohody upravený podiel na dani z príjmu fyzických osôb pre VÚC na 21,9 %.

Návrh zákona nemá dopad na rozpočet verejnej správy, vzhľadom na to, že ide o vzájomne vykompenzovanú zmenu prerozdelenia daňových príjmov medzi štátnym rozpočtom a rozpočtami územnej samosprávy. (Hospodárska a sociálna rada SR, 2012)

### **2.1.2 Daň z motorových vozidiel**

Daň z motorových vozidiel patrí medzi miestne dane, ktoré sú platené do rozpočtu vyšších územných celkov. Túto daň upravuje zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov.

Je to fakultatívna daň, ktorú môže zaviesť vyšší územný celok všeobecne záväzným nariadením. Výnos tejto dane plynie do rozpočtu príslušného vyššieho územného celku. Sadzby dane z motorových vozidiel každoročne prehodnocujú a určujú vyššie územné celky a vyhlasujú ich vo všeobecne záväzných nariadeniach. Avšak správu dane vykonávajú daňové úrady. V priebehu zdaňovacieho obdobia nesmú vyššie územné celky meniť podmienky a sadzby dane z motorových vozidiel.

Vyšší územný celok okrem zavedenia tejto dane má zo zákona kompetenciu určovať aj podmienky oslobodenia od dane alebo jej zníženie v rozsahu stanovenom v § 86 zákona o miestnych daniach a určovať sadzby dane pre úžitkové vozidlá a osobné vozidlá. Pre úžitkové vozidlá určuje sadzby dane podľa celkovej hmotnosti vozidla a počtu náprav, a to osobitne za motorové vozidlá a osobitne za prípojné vozidlá. Sadzbu dane pre osobné vozidlá určuje podľa zdvihového objemu motora v cm<sup>3</sup>.

Vzhľadom na vyššie uvedené kompetencie vyššieho územného celku pri vyplňovaní daňového priznania k dani z motorových vozidiel je všeobecne záväzné nariadenie príslušného vyššieho územného celku nevyhnutným dokumentom, bez ktorého nie je možné vypočítať daňovú povinnosť v daňovom priznaní, resp. výšku predpokladanej dane na nasledujúce zdaňovacie obdobie.

Podnikatelia, ktorí pri svojej činnosti používajú motorové vozidlo a chcú náklady s ním súvisiace zahŕňať medzi výdavky znižujúce ich daňový základ, musia platiť daň z motorových vozidiel. Od roku 2009 sa daň z motorových vozidiel neplatí rok vopred ako tomu bolo doteraz. Naopak, tento druh miestnej dane sa od roku 2009 vysporiadava dodatočne. V roku 2009 sa tak daň platí za uplynulé zdaňovacie obdobie roka 2008. Prechádza sa na systém dodatočného zúčtovania, podobne ako je to pri zúčtovaní odvodov do zdravotnej poisťovne. Výsledok zúčtovania dane sa potom premietne v daňovom priznaní, ktoré bude treba podávať každý rok do konca januára. Tieto podstatné zmeny priniesla ostatná novela zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku s platnosťou od 1. decembra 2008. Ďalšou novinkou je, že daň sa už dodatočne nespláca, ale splátky dane nahradili štvrtročné a mesačné preddavky.

### ***2.1.3 Vývoj daňových príjmov VÚC na Slovensku***

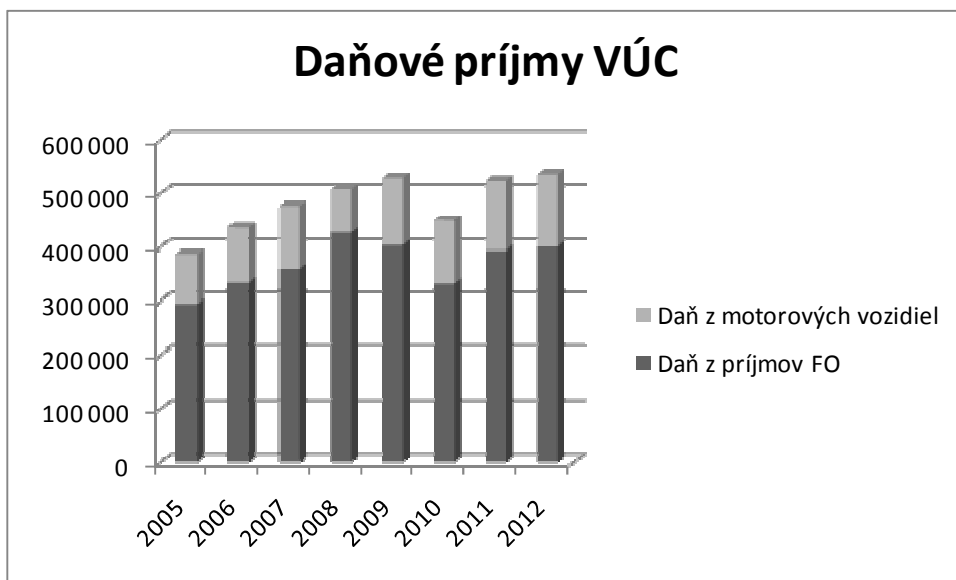
Na základe zákona č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov do rozpočtov VÚC plynie podiel na výnose dane z príjmov fyzických osôb vo výške 23,5 % z celkového výnosu tejto dane a podľa zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, výnos dane z motorových vozidiel.

**Tabuľka 1 Daňové príjmy VÚC na Slovensku (v tis. eur)**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Daň z príjmov FO	295 305	334 829	359 942	428 205	403 482	332 825	394 515	401 102
Daň z motorových vozidiel	92 927	102 624	117 755	80 150	125 815	118 607	129 470	134 625
<b>Daňové príjmy celkom</b>	<b>388 232</b>	<b>437 453</b>	<b>477 697</b>	<b>508 355</b>	<b>529 297</b>	<b>451 432</b>	<b>523 985</b>	<b>535 727</b>

*Zdroj: vlastné spracovanie na základe Štátnych záverečných účtov verejnej správy SR*

V roku 2006 plynul do rozpočtov VÚC výnos z dane z príjmov FO vo výške 334 829 tis. eur, čo je o 39 524 tis. eur viac ako v roku 2005. Daň z motorových vozidiel v roku 2006 taktiež vzrástla oproti roku 2005 o 9 697 tis. eur. V roku 2007 podľa účtovných výkazov do rozpočtov VÚC smeroval výnos dane z príjmov fyzických osôb vo výške 359 942 tis. eur a daň z motorových vozidiel vo výške 117 755 tis. eur, daňové príjmy tvorili celkom 447 697 tis. eur. V roku 2008 smeroval do rozpočtov VÚC výnos dane z príjmov fyzických osôb vo výške 428 205 tis. eur a daň z motorových vozidiel vo výške 80 150 tis. eur. V porovnaní s predchádzajúcim rokom došlo u výnosu dane z príjmov fyzických osôb k nárastu o 68 263 tis. eur, ale u dane z motorových vozidiel došlo k poklesu 37 605 tis. eur. Pokles bol spôsobený zmenou spôsobu úhrady dane v nadväznosti na prijatú novelu zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. V roku 2009 do rozpočtov VÚC plynuli celkové daňové príjmy v sume 529 297 tis. eur z toho výnos dane z príjmov fyzických osôb predstavoval 403 482 tis. eur a daň z motorových vozidiel 125 815 tis. eur. V porovnaní s rokom 2008 došlo u daňových príjmov k nárastu o 20 942 tis. eur, z toho u výnosu dane z príjmov fyzických osôb k poklesu o 24 723 tis. eur a u dane z motorových vozidiel došlo k nárastu o 45 665 tis. eur. Pokles bol spôsobený finančnou a hospodárskou krízou a zmenou v legislatíve v daňovej oblasti a k nárastu dane z motorových vozidiel z dôvodu zmeny spôsobu úhrady dane v nadväznosti na prijatú novelu zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady. V roku 2010, tvorili daňové príjmy celkovú sumu 451 432 tis. eur. Výnos dane z príjmov fyzických osôb predstavoval 332 825 tis. eur a daň z motorových vozidiel 118 607 tis. eur. V porovnaní s predchádzajúcim rokom došlo u daňových príjmov k poklesu o 77 865 tis. eur, z toho z výnosu dane z príjmov fyzických osôb o 70 657 tis. eur a z dane z motorových vozidiel o 7 208 tis. eur. Rok 2011 a 2012 sa vyznačoval rastom daňových príjmov oproti predchádzajúcemu obdobiu. V roku 2012 nastala už spomínaná zmena v rámci podielov na výnose z dani z príjmov FO. Z uvedeného vyplýva, že aj keď bol podiel pre VÚC stanovený nižším percentom, tento podiel bol kalkulovaný z vyššej sumy. Výsledkom toho je, že VÚC majú z roka na rok o niečo vyššie príjmy. V súvislosti s týmto tvrdením môžeme predikovať podobný vývoj aj v nasledujúcich rokoch.



**Obrázok 2 Daňové príjmy VÚC na Slovensku**

*Zdroj: vlastné spracovanie na základe Štátnych záverečných účtov verejnej správy SR*

Z uvedeného grafu môžeme tvrdiť, že daňové príjmy VÚC mali za sledované obdobie stúpajúcu tendenciu. Výnimkou bol len rok 2010, kedy došlo k poklesu daňových príjmov oproti roku 2009. Hlavnou príčinou tohto poklesu bola svetová hospodárska kríza a s tým spojený nižší výber dane z príjmov fyzických osôb.

### 3 ZÁVER

Cieľom práce bolo analyzovať príjmovú stránku rozpočtov VÚC. V rámci nášho rozboru sme sa venovali príjmom bežného, kapitálového rozpočtu a príjmovým finančným operáciám. Pri analýze sme zistili, že najväčší podiel na celkových príjmoch tvorili príjmy bežného rozpočtu. V rámci bežných príjmov sme sledovali daňové, nedaňové príjmy, granty a transfery. V každom sledovanom období zaistovali daňové príjmy najvyšší podiel na celkových príjmoch bežného rozpočtu. Daňové príjmy predstavujú rozhodujúci príjem vyšších územných celkov. Územná samospráva získava pomocou daní nielen svoj vlastný príjem, ale aj nástroj na reguláciu svojho územia.

### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] Hospodárska a sociálna rada Slovenskej republiky. Dôvodová správa k návrhu zákona o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve. 2012 [online] [cit. 20.1.2013]. Dostupné na internete: [hsr.rokovania.sk/data/att/108333\\_subor.rtf](http://hsr.rokovania.sk/data/att/108333_subor.rtf)



- [2] Ministerstvo financií Slovenskej republiky. Štátne záverečné účty verejnej správy za roky 2005 až 2010. [Online] [cit. 7. 1. 2013]. Dostupné na internete: <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=3557>
- [3] NIŽŇANSKÝ, V. 2009. Posilnenie finančnej autonómie miest a obcí. Bratislava: M.E.S.A. ISBN: 978-80-89177-15-8. [online]. [cit.22.12.2012].Dostupné na internete: [http:// www.mesa10.s](http://www.mesa10.s)
- [4] SEDLÁKOVÁ, S.: Trendy v získavaní príjmov do rozpočtov obcí na Slovensku. Ekonomické aspekty v územnej samospráve II, 2012. p 140-146 [Online] [cit. 22.12.2012]. Dostupné na internete: <http://ekonomikavs.fvs.upjs.sk/zbornik.pdf>
- [5] Zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
- [6] Zákon č. 582/2004 Z.z o miestnych daniach a poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.
- [7] Zákon č. 595/2003 Z.z. o dani z príjmov v znení neskorších predpisov

Ing. Anna PETRUŠKOVÁ

Technická univerzita v Košiciach, Ekonomická fakulta

[anna.petruskova@tuke.sk](mailto:anna.petruskova@tuke.sk)

# **SKÚSENOSTI A PRÍNOS AKTÍVNEJ CEZHRANIČNEJ SPOLUPRÁCE V KOŠICKOM SAMOSPRÁVNOM KRAJI (SO ZRETEĽOM NA PODPORU SPOLUPRÁCE INŠTITÚCIÍ A NA PRÍKLADE PROJEKTU REGSOM – EVALUAČNÁ ŠTÚDIA)**

Zlatica SÁPOSOVÁ – Mária ĎURKOVSKÁ

## **Abstract**

*Submitted paper want to call attention of the expert community as well as general public to still existing problems of trans-border cooperation. These problems have existed on the current outside eastern border of the Union. The contribution is not elaborated on the basis of a primary or secondary research. It tries through experience and through available data to create a picture of the involvement of institutions, organizations and third sector of Kosice Self-governing Region.*

*Key words: cross-border cooperation, grant system, priorities, project REGSOM, social network*

## **1 VYBRANÉ CHARAKTERISTICKÉ FAKTORY EKONOMIKY KOŠICKÉHO KRAJA, AKO VÝCHODISKOVÝ STAV PRI STANOVENÍ CIEĽOV A POSTUPOV REALIZÁCIE CEZHRANIČNEJ SPOLUPRÁCE**

Slovensko bolo prijaté za člena Európskej únie 1. mája 2004. Od 21. decembra 2007 je aj členom Schengenského priestoru a od 1. januára 2009 sa stalo 16. členom Európskej menovej únie – Eurozóny, čím sa zavŕšil proces integrácie Slovenska do Európskej únie. V období rokov 2000 – 2005 zaznamenala SR výrazné pozitívne trendy vo výkonnosti ekonomiky. V roku 2004 (rok vstupu SR do EÚ) dosiahla SR 5,5% rast HDP, v roku 2005 6% rast, v roku 2007 6,3% rast. V tomto období dosahovala SR v raste HDP takmer dvojnásobok priemeru EÚ. Tieto pozitívne trendy, aj keď v nižších absolútnych a relatívnych hodnotách, ďalej pokračujú a v roku 2012 bola hodnota HDP v prepočte na obyvateľa a vyjadrená v parite kúpnej sily 75% z hodnoty EÚ. Rast HDP je dôsledkom nárastu súhrnných produktívnych faktorov vyvolaných zvýšeným prílevom priamych zahraničných investícií a na ich činnosť nadväzujúcich dodávateľských odvetví, s výrazným zastúpením automobilového priemyslu. Súčasne s týmito pozitívnymi trendmi vo vybraných odvetviach priemyslu prebiehajú štrukturálne zmeny v neprospech niektorých tradičných odvetví najmä poľnohospodárstva, potravinárskeho priemyslu, textilného, obuvníckeho a drevospracujúceho priemyslu, čo vyvoláva výraznú diferenciaciu ekonomickej úrovne

regiónov Slovenska v neprospech východného a južného Slovenska. Žiaľ, podobné negatívne trendy zaznamenávajú aj susediace štáty Maďarsko a Ukrajina. Z toho prirodzene vyplývajú možnosti spolupráce a hľadanie vhodných foriem pri riešení spoločných problémoch v prihraničných oblastiach. Negatívnym javom, výrazne sa objavujúcim najmä po roku 2008, je rastúca miera nezamestnanosti (charakteristická aj v pohraničnej oblasti Maďarska a Ukrajiny), ktorá v roku 2009 dosiahla úroveň 12% na Slovensku oproti úrovni 8,9% v EÚ. Zároveň pokračuje negatívny trend rastu nezamestnanosti, za rok 2012 dosiahla 14%. Regionálne rozdiely sa napriek pozitívnym trendom v ekonomike nezmiernujú, naďalej sa prehĺbuje zaostávanie regiónu východného Slovenska (taktiež severovýchodného Maďarska a západnej Ukrajiny), čo vyvoláva výrazne negatívne vplyvy a deformácie v celkovej sociálnej štruktúre a v kvalite života dotknutých obyvateľov. Riešením na zastavenie negatívnych trendov v Slovenskej republike ale aj v Maďarsku a na Ukrajine je široká odvetvová a územná diverzifikácia podnikateľských činností v prospech odvetví s vyššími nárokmi na pracovnú silu. V oblastiach, kde sú už teraz vytvorené podmienky pre rozvoj vedy, výskumu a inovácií je potrebné väčšou mierou a efektívnejšie využívať mozgový potenciál v prospech hospodárskeho rozvoja. Košický kraj, ako aj Boršodsko-Abovská-Zemplínska župa, sa vyznačuje i výraznými rozdielmi v hospodárskych ukazovateľoch vo vnútro územnom porovnaní, čo sa stáva jedným z najväčších problémov kraja a župy. Zmiernenie týchto rozdielov je zároveň veľkou výzvou pre hospodársku a regionálnu politiku. Miestna ekonomika prešla pomerne úspešnou transformáciou s využitím mnohých komparatívnych výhod, ktoré kraj, hlavne mesto Košice, mali a čiastočne aj stále majú k dispozícii. Došlo pritom k významnej zmene štruktúry ekonomiky v prospech služieb, k posilneniu postavenia niektorých odvetví najmä automobilového, elektrotechnického, chemického, informačných technológií vrátane tých náročnejších z hľadiska technológií a kvality ľudských zdrojov, či aj k výraznej internacionalizácii. Rozhodujúci ekonomický potenciál Košického kraja sa nachádza v meste Košice, ostatné okresy s výnimkou okresov Spišská Nová Ves a Michalovce sa vyznačujú pretrvávajúcou nedostatočnou priestorovou a odvetvovou diverzifikáciou, čo sa dlhodobo odráža aj vo vysokej miere nezamestnanosti s negatívnymi tendenciami narastania počtu dlhodobo nezamestnaných. Napriek rozvoju hospodárstva sa ani mestu Košice nevyhýbajú problémy stability rozvoja a dôsledkov ekonomickej krízy, a tým slabne jeho vplyv na hospodárstvo ostatných častí kraja. K dosiahnutým výsledkom hospodárstva kraja prispeli a prispievajú strategickí investori etablovaní v kraji. Vypracovanie komplexných plánov rozvoja a zabezpečenie aktivít pre ich dôslednú realizáciu na oboch stranách hranice je možnosťou, ktorá spolu s adekvátnymi metódami zapojenia všetkých aktérov v území, znamená ďalšiu dimenziu pre dosiahnutie pozitívnych trendov hospodárskeho a sociálneho rozvoja. Pre úspešnú prípravu a realizáciu je potrebné vytvoriť inštitucionálne zázemie, resp. zmeniť obsah, formy a metódy existujúcich inštitúcií. EÚ počíta s podporou cezhraničnej spolupráce, novovytvárajúce sa Európske združenia územnej samosprávy (EZÚS) sú vyššou inštitucionálnou formou a môžu zastrešovať plánovacie ale aj realizačné aktivity. EZÚS VIA

CARPATIA – založená KSK a BAZ župou môže dokázať opodstatnenosť cezhraničných riešení ekonomických, environmentálnych a sociálnych problémov v záujme zabezpečenia lepších životných podmienok obyvateľov dotknutých území. Je mimoriadne dôležité vytvárať resp. rozvíjať formy podporujúce podnikanie na tomto území a pokračovať v zmenách v celom systéme vzdelávania, rekvalifikácií v súlade s podmienkami trhu práce.

## 2 ZAPOJENIA SA KOŠICKÉHO KRAJA DO AKTIVÍT CEZHRANIČNEJ SPOLUPRÁCE

### 2.1 Program cezhraničnej spolupráce Maďarská republika – Slovenská republika 2007 – 2013 (HU-SK)

V rámci cezhraničnej spolupráci vo vnútri Európskej únie vznikli pre Košický kraj možnosti zapojiť sa do Programu cezhraničnej spolupráce Maďarská republika – Slovenská republika, ktorá je v rokoch 2007 – 2013 zmenenou formou financovaná zo štrukturálnych fondov. Táto zmena vstúpila do platnosti 20. decembra 2007, kedy ju Európska komisia schválila rozhodnutím č. C/2007/6488.

Na podporu projektov bolo v rámci Programu HU-SK na obdobie rokov 2007 – 2013 alokovaných z Európskeho fondu regionálneho rozvoja (ERFD) **176 496 479 €** do troch prioritných osí (Tabuľka 1).

**Tabuľka 1. Rozbor financií podľa prioritnej osi**

Prioritná os	Investícia z prostriedkov EÚ	Národný verejný príspevok	Celkový verejný príspevok
Hospodárstvo a spoločnosť	72 363 556 €	12 770 039 €	85 133 595
Životné prostredie, ochrana prírody a dostupnosť	93 543 134	16 507 612	110 050 746
Technická pomoc	10 589 789	1 868 786	12 458 575
Celkom	<b>176 496 479</b>	31 146 437	207 642 916

Zdroj: Regionálna politika – Inforegio.

*“Program cezhraničnej spolupráce Maďarská republika – Slovenská republika predstavuje aktivity zamerané na posilnenie a podporu susedských vzťahov obyvateľstva a inštitúcií na oboch stranách spoločnej hranice. Cieľom rozvoja cezhraničnej spolupráce je riešenie ekonomických, sociálnych a ekologických problémov na regionálnej a miestnej úrovni, ako prostriedok na dosiahnutie väčšej jednoty a podporenie spolupráce medzi európskymi štátmi. Cezhraničná spolupráca vnútornej hranice Európskej únie sa preto zameriava na nasledujúce oblasti: Podpora*

*podnikania, najmä rozvoj malých a stredných podnikov (MSP), cestovného ruchu, kultúry a cezhraničného obchodu; Podpora a zlepšenie spoločnej ochrany a správy prírodných a kultúrnych zdrojov, ako aj prevencie prírodných a technologických rizík; Podpora prepojenia medzi mestskými a vidieckymi oblasťami; Zníženie izolovanosti zlepšením prístupu k dopravným, informačným a komunikačným sieťam a službám, ako aj cezhraničných vodných, odpadových a energetických systémov a zariadení; Rozvoj spolupráce, kapacity a spoločného využívania infraštruktúr, najmä v zdravotníctve, kultúre, cestovnom ruchu a školstve.“ (Program cezhraničnej spolupráce Maďarská republika – Slovenská republika 2007 – 2013) V rámci programu cezhraničnej spolupráce Maďarská republika – Slovenská republika bolo vyhlásených päť výziev (posledná 5. výzva nebola zameraná na všetky priority kvôli vyčerpaným finančným prostriedkom, momentálne ešte prebieha ich hodnotenie.)*

### **1. VÝZVA**

Celkovo bolo podaných 248 projektov v objeme 136 463 831 €. Na 1. výzvu bola zo zdrojov Európskeho fondu regionálneho rozvoja alokovaná finančná čiastka vo výške 63 538 887 €. Z celkového počtu podaných projektov bolo za vedúcich partnerov z Košického kraja podaných 66 projektov. V ďalších 25 projektoch žiadatelia z Košického kraja vystupovali ako cezhraničný alebo ďalší partner. V prvej výzve bolo schválených 123 projektov a projektových zámerov v celkovom objeme 79 414 961 €. Za Košický kraj bolo schválených 39 realizačných projektov vo výške 23 089 467 €, 9 tzv. konceptov (projektových zámerov) v objeme 11 702 468 €. Počet schválených projektov za Košický kraj predstavoval z celkového počtu schválených projektov 39 %.

### **2. VÝZVA**

Podaných bolo 285 projektov v objeme 175 065 766,7 €, z toho 14 konceptov schválených na dopracovanie z prvej výzvy. Vo výzve bolo schválených 107 projektov v hodnote 73 885 585, 87 €. Z Košického kraja s maďarskými partnermi podali 97 projektov, z čoho bolo schválených 40 projektov (37 %) v celkovej výške 26 007 884,26 € (čo tvorí 35,2 % celkových schválených prostriedkov).

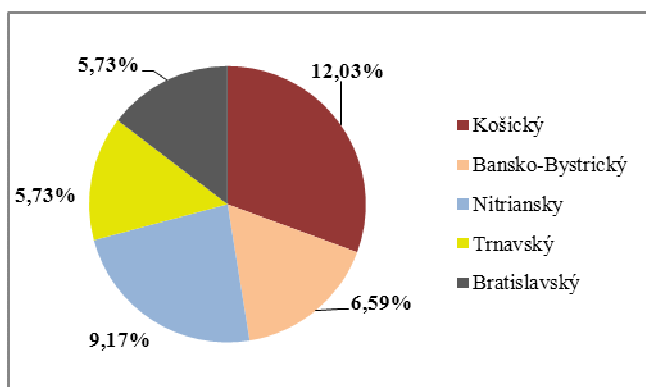
### **3. VÝZVA**

V rámci výzvy bolo podaných 67 projektov v objeme 31 943 116,08 €, z ktorých bolo schválených 20 projektov vo výške 8 073 545,73 €. Oprávnené subjekty z Košického kraja s maďarskými partnermi podali 13 projektov v celkovom objeme 7 129 964,77 €, z ktorých boli schválené 4 projekty v hodnote 743 796,28 €.

### **4. VÝZVA**

Do programu bolo podaných 343 projektov v objeme 223 mil. €, z čoho bolo schválených 99 projektov vo výške 56 463 673, 88 €. Za Košický kraj bolo schválených 25 projektov v hodnote 15 621 348,23 €.

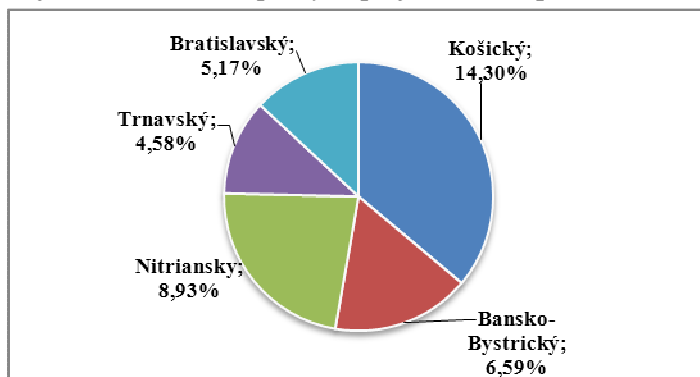
Hodnotenie úspešnosti projektov podľa krajiny vedúceho partnera za predkladané štyri výzvy boli nasledovné:



**Graf 1 Pomer úspešných projektov podľa samosprávnych krajov v rámci Programu HU-SK 2007 – 2013 (ako vedúci partner)**

**Za celé obdobie Programu HU-SK finančné dotácie z ERDF kraje získali v nasledovnej sume (ako vedúci partner) :**

Košický kraj: mal 42 úspešných projektov a čerpal 29 109,975,77 €  
 Banskobystrický kraj: mal 23 úspešných projektov a čerpal 15 998 254,57 €  
 Nitriansky kraj: mal 32 úspešných projektov a čerpal 20 775 522,02 €  
 Trnavský kraj: mal 20 úspešných projektov a čerpal 9 054 035,86 €  
 Bratislavský kraj: mal 20 úspešných projektov a čerpal 10 220 220,50 €



**Graf 2 Pomer čerpaných finančných prostriedkov z ERDF samosprávnych krajov (vedúci partner)**

Slovenská strana (ako vedúci partner) za obdobie rokov 2007 – 2013 mala 137 úspešných projektov v hodnote 82 041 680,42 € ( 41,50%) čerpaných finančných prostriedkov z ERDF (celková hodnota projektov bola 96 519 624,02 €). Maďarská strana (ako vedúci partner) podala 212 úspešných projektov a čerpala na to z finančných prostriedkov z ERDF 115 634 308,83 €. (58,510%). Celková hodnota ich projektov bola 136 040 363,33 €.

Pri každej výzve bolo podaných najviac projektov do opatrení:

**1.2.1. Spoločný rozvoj infraštruktúry vedy, výskumu a inovácií** (napr.: 4. výzva 60 žiadostí); **1.3.1 Rozvoj spoločného turizmu** (52 žiadostí); **1.7.1 Aktivita ľudom** (65 žiadostí). Avšak najviac schválených projektov bolo v nasledovných opatreniach:

**1.5.1 Spoločný rozvoj tvorby sietí, projektového plánovania** (12 žiadostí); 1.6.1 Iniciatívy spolupráce na trhu práce (11 žiadostí); **2.2.1 Spoločná starostlivosť o prírodné prostredie** (19 žiadostí).

Uvedené údaje dokazujú, že o program cezhraničnej spolupráce bol zo strany oprávnených žiadateľov mimoriadny záujem. Jeho priority vychádzali z potrieb prihraničných regiónov. Vytvorená inštitucionálna sieť a aktivity riadiacich orgánov oboch štátov vytvorili zázemie, ktoré umožnilo do ukončenia programového obdobia vyčerpať prostriedky alokované Európskou úniou. Tieto výsledky považujeme za mimoriadne pozitívne aj porovnaní s ostatnými operačnými programami realizovaných v tomto plánovacom období.

## **2.2 Program cezhraničnej spolupráce Maďarsko – Slovensko – Rumunsko – Ukrajina (ENPI HU-SK-RO-UA)**

Za uplynulých 7 rokov boli vypísané štyri výzvy (4. výzva ešte nie je realizovaná) na zintenzívnenie a prehĺbenie sociálnej a ekonomickej spolupráce medzi regiónmi Ukrajiny (Zakarpatská, Ivano-Frankivská a Cernivetská oblasť) a oprávnenými a pridruženými územiaми Maďarska, Rumunska a Slovenska. ENPI ako nástroj európskej politiky susedstva predstavuje sériu programov pozdĺž všetkých externých hraníc EÚ a ponúka množstvo príležitostí na cezhraničnú spoluprácu v mnohých oblastiach (napr.: ekonomický a sociálny rozvoj, zlepšenie kvality životného prostredia, efektívna hranica, podpora spolupráce Ľudia ľudom)

**Tabuľka 2 Priority a opatrenia Spoločný operačný program Maďarsko – Slovensko – Rumunsko – Ukrajina**

Priority	Opatrenie	Alokácia na opatrenie v Eur
<b>Ekonomický a sociálny rozvoj</b>	Opatrenie 1.1. Harmonizovaný rozvoj cestovného ruchu	6 863 828 10 %
	Opatrenie 1.2. Vytvorenie lepších podmienok pre MSP a rozvoj podnikania	3 431 914 5 %

## Teória a prax verejnej správy

<b>Zlepšenie kvality životného prostredia</b>	Opatrenie 2.1. Ochrana životného prostredia , trvalo udržateľný rozvoj a riadenie prírodných zdrojov	6 863 828 10 %
	Opatrenie 2.2. Pripravenosť na núdzové situácie	10 295 742 15 %
<b>Efektívna hranica</b>	Opatrenie 3.1. Zlepšenie dopravnej infraštruktúry na hraničných prechod a vybavenie pre zabezpečovanie kontroly na hraniciach	20 593 485 30 %
	Opatrenie 4.1. Inštitucionálna spolupráca	10 295 742 15 %
<b>Podpora spolupráce Ľudia ľuďom</b>	Opatrenie 4.2 Neinvestičné projekty Ľudia ľuďom	3 431 914 5 %
	<b>Technická asistencia</b>	6 863 828 € 10 %
<b>Spolu</b>		<b>68 638 283 €</b> <b>100 %</b>

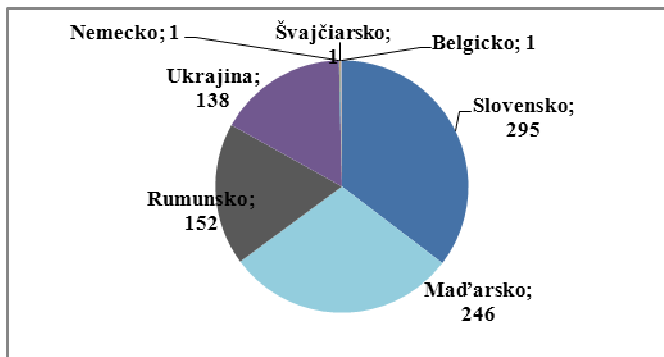
*Zdroj: Spoločný operačný program . Nástroj európskeho susedstva a partnerstva Maďarska – Slovenska – Rumunská – Ukrajiny 2007 – 2013*

**V prvej výzve bolo podaných 148 žiadostí.** Z hľadiska počtu podaných projektových žiadostí sa najpopulárnejším stalo opatrenie **4.1 „Inštitucionálna spolupráca“** nasledované opatrením **2.1 „Ochrana životného prostredia, trvalo udržateľný rozvoj a riadenie prírodných zdrojov“** a opatrením **1.1 „Harmonizovaný rozvoj cestovného ruchu“**. Napriek tomu však najvyšší podiel požadovaného príspevku ENPI (35%) predstavuje oblasť ochrany životného prostredia kvôli väčšiemu objemu v ňom koncentrovaných finančných prostriedkov.

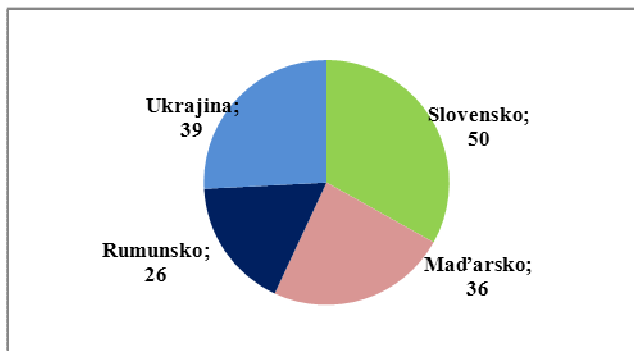
**V rámci druhej výzvy bolo podaných 260 projektov.** Pokračoval trend prvej výzvy, pretože najpopulárnejším opatrením sa zase stalo opatrenie 4.1. „Inštitucionálna spolupráca.“ Podľa počtu podaných žiadostí o finančnú podporu z oprávnených krajín vidíme, že aktivita oprávnených žiadateľov zo Slovenska sa v druhej výzve zdvojnásobila a Slovensko sa stalo krajinou, ktorá podávala najviac žiadostí o finančnú podporu. Z **260 žiadostí** z druhej výzvy bola takmer polovica (**120**) podaná zo Slovenska, oproti prvej výzve, kedy bol počet žiadostí podaných zo **Slovenska 51**.



Z celkového počtu podaných žiadostí (148) v rámci prvej výzvy teda tvoril jednu tretinu. V rámci tretej výzvy bolo odovzdaných 271 žiadostí, z toho 127 zo Slovenska. Počas celého obdobia programu bolo najviac žiadostí podaných zo Slovenskej republiky (graf 3), aj počet schválených projektov bol najvyšší (graf 4).



Graf 3 Počet podaných žiadostí podľa krajiny



Graf 4 Počet schválených žiadostí podľa krajiny

### A s akou úspešnosťou sa dokázal zapojiť do výziev Košický samosprávny kraj?

KSK mal v počte podaných žiadostí zo Slovenska nasledovný podiel:

V prvej výzve z 51 podaných žiadostí 31, to znamená, viac ako polovica bola z KSK a z toho skoro polovica žiadostí (14) bola podporená. V ôsmich žiadostiach bol KSK vedúcim partnerom (hlavným žiadateľom) a v šiestich žiadostiach vystupoval ako partner. Z ôsmich podporených žiadostí boli neinvestičné projekty len dve. Zo šiestich žiadostí, kde bol KSK uvedený ako partner, patrilo do 4. priority šesť žiadostí.

**Do druhej výzvy** bolo zo Slovenska podaných 120 žiadostí o finančný príspevok, v 61 žiadostiach ako oprávnení žiadatelia (vedúci partner) a v 59 žiadostiach ako oprávnený partneri. Zo 120 žiadostí pochádzalo 85 z územia KSK, z toho 38 ako oprávnení žiadatelia (vedúci partner) a 47 ako partner. Celkovo bolo zo Slovenska podporených 21 žiadostí, z toho deväť oprávnení žiadatelia ako vedúci partneri, a 12 ako partneri. Z KSK bolo podporených 15 žiadostí, ako oprávnení žiadatelia (vedúci partner) 5, ako partneri 10. Oproti Prešovskému regiónu z KSK bolo podaných dvakrát viac žiadostí (aj počet úspešných žiadostí bol vyšší).

**3. výzva** bola vyhlásená 30. septembra 2011 s alokáciou na opatrenie 8 000 000,00 Eur. Zo všetkých oprávnených krajín bolo podaných 271 žiadostí v hodnote 74 776 705,15 Eur. Zo Slovenska sa uchádzalo o finančnú podporu 79 žiadostí. (25 žiadostí ako vedúci partner, 54 žiadostí ako partner) v hodnote 36 390 886,08 Eur. Podporených bolo deväť projektov podaných zo Slovenska v sume 3 966 192,63 Eur. Z týchto deviatich úspešných žiadostí bolo šesť z KSK v sume 3 126 936,91 Eur .

Je evidentné, že neinvestičné projekty nie sú nikdy pre žiaden štát takou prioritou, ako investičné projekty. Pozitívnym trendom je rast počtu podaných, ako aj schválených projektov v oblasti štvrtej priority.

Musíme vychádzať faktu, že tento program pôsobí v relatívne zaostalých oblastiach príslušných štátov. A tento fakt, ako aj jazyková bariéra, zásadnou mierou ovplyvňuje kvalitu podaných projektov. Aj v zložení partnerstva objavujeme neobvyklé štruktúry. V prvej výzve sa väčšina podaných projektov skladala z dvojstranných partnerstiev (HU-UA, SK-UA alebo RO-UA), hoci prítomné boli aj trojstranné a štvorstranné partnerstvá. Tento trend sa naďalej zachovával aj v druhej výzve. Zo všetkých podporených projektov KSK (14) sa v prvej výzve 10 skladalo z dvojstranných partnerstiev, (8 SK-UA, 1 SK-RO, 1 UA-RO), tri mali trojstranné partnerstvá (SK-HU-UK, 2 HU-SK-UK) a jeden mal štvorstranné partnerstvo (SK-HU-UK-RO).

Do druhej výzvy bolo podaných 85 žiadostí zo Slovenska, na trojstranné partnerstvo nadväzovali len v 33 projektoch a z toho boli podporené len 4 projekty. V druhej výzve sa z 15 úspešných žiadostí KSK skladalo 11 z dvojstranných partnerstiev (10 UK-SK, 1 UK-RO) a štyri z trojstranných (HU-SK-UK) partnerstiev. Na štruktúre partnerstva úspešných projektov týkajúcich sa KSK je evidentné, že ukrajinskí a slovenskí žiadatelia hľadajú partnerstvá prevažne vzájomne. Pozoruhodné je, že úspešné žiadosti podané z regiónov Maďarska vytvárajú trojstranné partnerstvá. Prekvapuje nás, že pri výmene skúseností a hľadanií dobrých riešení v prihraničnom priestore sa predkladatelia nechcú oprieť o skúsenosti a vedomosti širšie postavených partnerských štruktúr. Tieto trendy presadzujú nielen žiadatelia zo Slovenska, ale aj žiadatelia z Ukrajiny. Okrem odborného hodnotenia projektu chýbajú aj verejné hodnotenia projektu. Ťažko je merať vplyv projektov na miestne obyvateľstvo, keď sami dotyční v projekte (ich širšie aj užšie okolie) nemajú možnosť na vyjadrenie svojich názorov a skúseností. Stanú sa apatickými a existuje predpoklad, že na ďalších aktivitách sa už nezúčastnia. Ďalším negatívnym faktorom je chýbajúci stabilný

systém spolupracujúcich. Tento nedostatok môže otvárať príležitosť na rýchle vytváranie neziskových organizácií – s cieľom byť partnerom alebo uchádzať o finančnú podporu ako hlavný partner v projekte. Chýbajúci stabilný systém sa odzrkadľuje aj v slabej spolupráci miest a obcí, združení a mikroregiónov.

Na odstránenie menovaných problémov cezhraničnej spolupráce je nevyhnutné vytvoriť podporné zázemie – hlbšie analyzovať, aká podporná štruktúra by bola schopná zaručiť vyššiu kvalitu projektov, ako šíriť vhodným spôsobom informácie o výstupoch realizovaných projektov. Vytvorenie inštitucionálneho zázemia a dotvorenie legislatívnej a zmluvnej základne, je hlavne z pohľadu regiónov kľúčovým pre ďalší rozvoj cezhraničnej spolupráce.

Ak by sa negatíva minimalizovali, obyvatelia regiónu by tieto projekty vnímali ako svoje a nie ako cudzie, často prebiehajúce mimo nich. Preto k nim, žiaľ, majú bežní obyvatelia, pre ktorých sú tieto aktivity určené, zdržanlivý postoj a necítia zmenu v uvedomení si prebiehajúcich procesov EÚ.

### 3 ZÁVER

Cezhraničnú spoluprácu je potrebné chápať širšie, nielen cez projekty realizované prostredníctvom programov cezhraničnej spolupráce EÚ. Cezhraničná spolupráca je nástrojom na postupné eliminovanie nevýhod prihraničných oblastí. Musí mať rôzne formy aplikované v jednotlivých regiónoch počínajúc výmenami skúseností, spoločnými prípravami príslušných plánovacích dokumentov, v pestovaní stálych partnerských vzťahov a premysleným komplementárnym využívaním existujúceho mozgového potenciálu dotknutých území.

### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] Materiály zastupiteľstva KSK. Dostupné na internete: <http://web.vucke.sk/sk/uradna-tabula/phsr/> (údaje čerpané z týchto dokumentov)
- [2] Program cezhraničnej spolupráce Maďarská republika – Slovenská republika 2007 – 2013. Dostupné na internete: <http://www.region-bsk.sk/clanok/strukturalne-fondy-ek-schvalila-programy-cezhranicnej-spoluprace.aspx>
- [3] Regionálna politika – Inforegio. Dostupné na internete: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/country/prordn/details\\_new.cfm?gv\\_PAY=SK&gv\\_reg=ALL&gv\\_PGM=1290&LAN=19&gv\\_PER=2&gv\\_defL=7](http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details_new.cfm?gv_PAY=SK&gv_reg=ALL&gv_PGM=1290&LAN=19&gv_PER=2&gv_defL=7)
- [4] Spoločný operačný program. Nástroj európskeho susedstva a partnerstva Maďarska – Slovenska – Rumunska – Ukrajiny 2007 – 2013. Dostupné na internete: [http://eurofondy.vucke.sk/Dokumenty%20programu/JOP\\_SK.pdf](http://eurofondy.vucke.sk/Dokumenty%20programu/JOP_SK.pdf)

Mgr. Zlatica SÁPOSOVÁ, PhD., Mgr. Mária ĎURKOVSKÁ, PhD.  
Spoločenskovedný ústav SAV, Košice  
saposova@saske.sk, durkovska@saske.sk

## NIEKTORÉ CHARAKTERISTIKY WEBOVÝCH SÍDEL V REGIONÁLNEJ SAMOSPRÁVE

Peter SCHMIDT – Veronika HORNIÁKOVÁ

### Abstract

*Nowadays Government program of effective, authoritative and open state administration (EAO) points out on necessity built web pages as a point for communication among self-government and citizens. For the future should be the main task for web pages provide electronic services. We are dealing in the readiness of official government web sites for the implementation of the government program EAO and also to determine how municipalities use government portal gov.sk, part of which is also based on this program. Our research reflects of comprehensive survey of all the official websites of municipalities in Slovakia.*

**Keywords:** web site, EAO, electronic services

### 1 ÚVOD

Využívanie elektronických služieb v obecných samosprávach na území SR je prioritou v oblasti zefektívňovania funkčnosti verejnej správy. Zmeny by sa mali týkať okrem reštrukturalizácie inštitúcií aj spôsobu a rozsahu používania elektronických služieb, čo by malo viesť k zvýšeniu efektívnosti, elektronizácie a transparentnosti. Na týchto kľúčových pojmoch je postavený aj vládny program ESO (Efektívna, Spolahlivá a Otvorená štátna správa), ktorý bol prijatý uznesením č. 164/2012 vlády SR zo dňa 27.4.2012. V príspevku skúmame úroveň a rozsah dodržiavania legislatívy pri tvorbe a prevádzke obecných webových sídiel, čo môže byť výborným indikátorom pripravenosti obcí na zavedenie elektronických služieb. Ak je zvládnutá najnižšie úroveň, je možné pristúpiť k realizácii systému na základe princípu *všetko v jednom, jedno všade*, t.j. akúkoľvek verejnú záležitosť bude možné vybaviť na jednom mieste a zároveň každú záležitosť na ktoromkoľvek mieste. V súčasnosti funguje na Slovensku 12 integrovaných obslužných miest (IOM), ktoré prevádzkujú pobočky Slovenskej pošty a poskytujú 2 služby. Prvou je výpis z obchodného registra na právne účely a druhou je overenie originality elektronického čipu a odpis elektronických údajov z OoEVI. Do konca roka plánuje pošta rozšíriť počet integrovaných obslužných miest na 200. Žiaľ tieto obslužné miesta sú off-line obslužnými miestami, čiže občan sa nedopracuje k výsledku okamžite, ale až po spracovaní príslušným orgánom a následným doručením. Ozajstný zvrat a naplnenie vízie ESO nastane, až keď sa služby budú môcť využívať prostredníctvom internetu. V tomto procese významnú úlohu zohrávajú práve webové stránky obcí, ktoré môžu byť východiskovými bodmi

pre kontaktné miesta systému ESO. V súčasnosti sú legislatívne podchytené viaceré parametre oficiálnych webových stránok orgánov verejnej správy, miestnej a obecnej samosprávy. Nakoľko spomínané legislatívne rámce nepovažujeme za najšťastnejšie z dôvodu ich ťažkej technickej akceptácie, v rámci projektu sme sa so študentmi Katedry aplikovanej informatiky, Fakulty hospodárskej informatiky, Ekonomickej univerzity v Bratislave pustili do komplexného prieskumu všetkých oficiálnych webových stránok obcí v SR.

## **2 KRITÉRIÁ DOSTUPNOSTI WEBOVÝCH SÍDIEL ORGÁNOV VEREJNEJ SPRÁVY**

V SR by mal od 1.10.2013 platiť nový zákon o e-Governmente, ktorého významnou časťou je povinnosť pre každý štátny orgán prijať od občana podanie alebo žiadosť v elektronickej podobe a na ňu aj v elektronickej forme odpovedať. Týmto zákonom by sa mala vytvoriť zastrešujúca platforma pre všetky elektronicke služby. Počíta sa s prechodným obdobím 3 roky. Aktuálne platná legislatíva pre obce stanovuje čo má spĺňať webové sídlo obce. Výnos Ministerstvo financií SR ako všeobecne záväzný právny predpis definuje a upresňuje štandardy pre IS VS. Štandardy slúžia na efektívne zavádzanie informačných systémov, na zabezpečenie vzájomnej komunikácie a využívanie informačných a komunikačných technológií (IKT).

Aktuálne platný Výnos MF SR č. 312/2010 Z. z. *O štandardoch IS VS* ustanovuje rozdelenie na technické štandardy, štandardy prístupnosti a funkčnosti webových stránok, štandardy použitia súborov, štandardy názvoslovia elektronických služieb, bezpečnostné štandardy, dátové štandardy, štandardy elektronických služieb verejnej správy a štandardy projektového riadenia. *Metodický pokyn k výnosu č. 312/2010 Z. z.*, ktorý dopĺňa rozdelenie, náležitosti a vysvetlenia štandardov, príklady správneho použitia, spôsob ich aktualizácie a oblasti ich uplatnenia pre informačné systémy verejnej správy. Monitorovanie dodržiavania jednotlivých štandardov informačných systémov verejnej správy, ktoré zahŕňa Výnos MF SR a Metodický pokyn má na starosti MF SR. Monitorovanie je zamerané na viaceré oblasti podľa rozdelenia štandardov:

- monitorovanie prístupnosti webových stránok,
- monitorovanie obsahu a funkcionality webov,
- monitorovanie štandardov pre použitie súborov,
- monitorovanie e-mailov a doménových mien,
- monitorovanie štandardov informačnej bezpečnosti.

V zmysle zákona č. 275/2006 Z.z. o IS VS môže byť do vzorky zaradená ľubovoľná povinná osoba Pri nedodržiavaní štandardov môže MF SR v zmysle zákona udeliť pokutu, prípadne môže dôjsť k ďalším sankciám, ktoré sú v jeho kompetencii. Výška sankcií môže byť tak vysoká, že by mohla mať pre obec katastrofálne následky, preto sa asi dodnes za nedodržanie tohto zákona ešte žiadna pokuta nevyvrúbila. Posledné

monitorovanie sa podľa stránky MF SR vykonávalo v 1. polroku roku 2011 a celkovo v nej bolo zahrnutých len 20 webov miest a obcí.

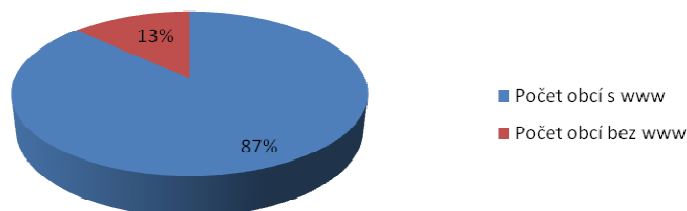
Medzi najčastejšie chyby webových sídiel obcí patria:

- zlé umiestnenie vyhľadávača (má byť vpravo hore),
- nevhodné vizuálne rozloženie web stránky,
- absencia prehlásenia o prístupnosti + identifikácia technického prevádzkovateľa a správcu stránky,
- nesprávny alebo žiadny opis obrázkov (chýbajúci alternatívny text),
- RSS kanál, funkcionality,
- §15 a) – g) (v angličtine musia byť písm. b)-e) ),
- nesprávne názvoslovie, generické mailové kontá,
- použitie len súborov .rtf, .html, .htm, .pdf (.doc nie je povolený, ale často používaný),
- pomenovanie súboru na stiahnutie má byť bez diakritiky a medzier napr. nazovsouboru.pdf,
- kontaktné údaje o obci majú byť na začiatku zvislého alebo vodorovného menu,
- intuitívna navigácia (optimálne do troch klikov) + zverejňovanie zmlúv, faktúr a objednávok.

### **3 ANALÝZA WEBOVÝCH SÍDIEL OBCÍ NA ZÁKLADE VYBRANÝCH ZÁKONNÝCH KRITÉRIÍ**

Analýza webových sídiel obcí nám dala obraz o aktuálnom stave webových sídiel obcí na Slovensku z pohľadu dodržiavania vybraných kritérií, stanovených zákonom č. 275/2006 Z.z. *O informačných systémoch verejnej správy (IS VS)*. Podľa tohto zákona sa pod pojmom štandard rozumie *súbor pravidiel spojených s vytváraním, rozvojom a využívaním informačných systémov verejnej správy, ktorý obsahuje charakteristiky, metódy, postupy a podmienky, najmä pokiaľ ide o bezpečnosť a integrovateľnosť s inými informačnými systémami*. V testovanej vzorke boli takmer všetky obce v SR, v celkovom počte 2885 obcí, čo predstavuje 99,83% všetkých obcí na Slovensku s kvalifikáciou podľa EK LAU 2. Chýbajúcich 0,17% obcí predstavujú mestské časti Košice I-IV, ktoré ešte neboli spracované a podľa kvalifikácie EK patria medzi LAU 2. Zo skúmaných obcí má vlastnú oficiálnu webstránku v súčasnosti 2510 obcí čo je viac ako 87% (Obr. č. 1). Za oficiálnu webstránku sme považovali všetky stránky obcí, ktoré to mali vyslovene uvedené, ale aj tie, ktoré z obsahového hľadiska spĺňali kritériá kladené na oficiálne webstránky. Medzi oficiálne webstránky obcí sa nezapočítali tie ktoré to mali v názve stránky uvedené a ani tie ktoré z obsahového hľadiska nespĺňali základné kritériá.

## Podiel obcí s www stránkou



**Obrázok 1: Podiel obcí s web stránkou**

*Zdroj: Vlastné spracovanie*

Predkladané hodnoty v 13 parametroch sú výsledkom spracovania 98,56% všetkých oficiálnych obecných webov a pri 4 parametroch ide o spracovanosť na úrovni 54,69%. Z ôsmich krajov v SR boli zatiaľ úplne spracované výsledky len zo šiestich a to z krajov Bratislavský, Trnavský, Nitriansky, Trenčiansky, Banskobystrický a Žilinský pričom kraje Košický a Prešovský majú spracovanosť približne 72%. Testované webové sídla boli analyzované z dvoch pohľadov: *Prvým* bol ľudský pohľad a subjektívne hodnotenie a *druhým* bolo využitie validátorov kódov a testovacieho programu na farebný kontrast, čo je jednou zo základných požiadaviek na zabezpečenie prístupnosti stránok pre slabozrakých. Vychádzali sme z Výnosu MF SR č. 312/2010 Z. z. *O štandardoch IS VS*, z ktorého sme vybrali tie paragrafy, ktoré sú z hľadiska dodržiavania zákona kľúčové a ich dodržiavanie sa dá na webovom sídle pomerne jednoducho overiť. Išlo o tieto paragrafy:

- § 15 *Obsah webového sídla*
- § 17 *Vizuálne rozloženie kontaktných informácií*
- § 18 *Štandardy použitia súborov, všeobecné použitie formátov*
- § 25 *Štandardy názvoslovia elektronických služieb, tvar e-mailových adries používateľov informačných systémov verejnej správy.*

Nad rámec uvedených paragrafov sme testovali stránky z hľadiska validity kódy, použitej farebnej schémy a intuitívnosti navigácie na stránke.

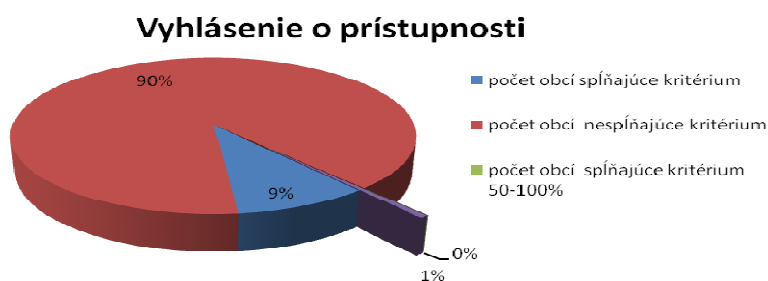
Ako ďalšie kritérium sme hodnotili dodržiavanie zákonov č. 546/2010 Z.z. zo 9.decembra 2010, ktorým sa dopĺňa zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov a ktorým sa dopĺňajú niektoré zákony a Zákon č. 211/2000 Z.z. zo 17. mája 2000, o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií). Ide o povinnosť zverejňovať zmluvy, faktúry a objednávky na internete, aby sa zabezpečilo transparentné narábanie s finančnými zdrojmi obce. Posledné kritérium ktoré sme hodnotili boli akceptácia portal.gov.sk ako vládneho portálu na podporu obcí.

#### 4 PREZENTÁCIA VÝSLEDKOV ANALÝZY

Predmetom analýzy boli paragrafy 15, 17, 18, 25, validita kódu a miera ústretovosti obecných webov zrakovo postihnutým občanom, ako aj povinné zverejňovanie dokumentov a využívanie portálu gov.sk.

##### §15 Obsah webového sídla

Jedným zo základných kritérií vyhovujúceho webového sídla je uvedenie vyhlásenia o splnení pravidiel prístupnosti webového sídla alebo jeho časti podľa písmena a. V tejto položke sme našli len 236 takých obcí ktoré na 100% splnili túto povinnosť. Ďalších 14 obcí čiastočne a 2260 obcí takéto vyhlásenie na svojom webe vôbec nemali. Graficky vyjadrené hodnoty podľa percentuálneho plnenia §15 písm. a, sú na obr.2.



**Obrázok 2** Vyhodnotenie vyhlásení prístupnosti webového sídla

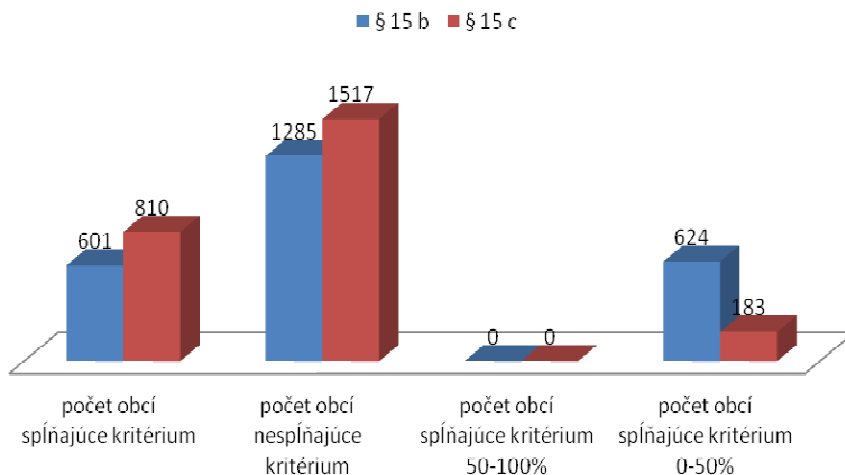
*Zdroj: Vlastné spracovanie*

Významné kritériá v rámci §15 sú pod písm. b, a c, ktoré pojednávajú o správcoch obsahu a technických prevádzkovateľoch. Vo všeobecnosti je situácia o niečo lepšia, 601 obcí spĺňa kritérium a 624 obcí len čiastočne, v rozsahu menšom ako 50%. Z výsledkov je evidentné, že samosprávy vo väčšine prípadov o týchto pojmoch nemajú jasnú predstavu. Myslíme si, že na tieto skutočnosti by mali upozorniť technickí prevádzkovatelia webu alebo webových dizajnéri, avšak to nerobia ani tie firmy, ktoré sa považujú za lídrov v tejto oblasti napr. WebyGroup. Podľa zistených údajov je identifikácia správcu webu, spravidla obce, veľmi chabá. Z grafu obr. 3 je situácia zrejma.



**Obrázok 3 Informácie o správcoch obsahu a technických prevádzkovateľoch**

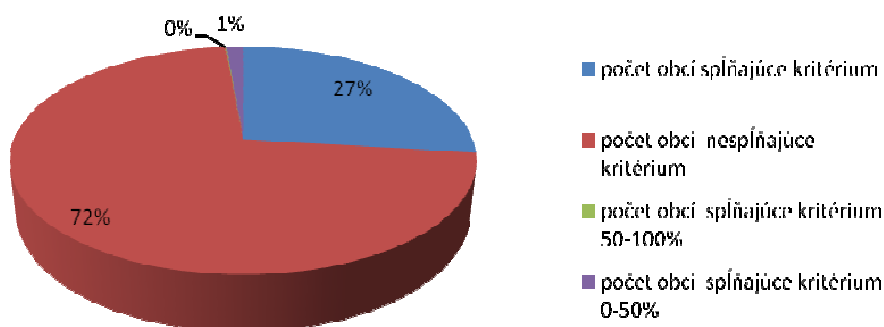
### Informácie o technickom a obsahovom správcovi webu



*Zdroj: Vlastné spracovanie*

Situácia pri §15 písmeno e, ktoré pojednáva o nutnosti zverejnenia úradných hodín správcu obsahu, ak poskytuje služby verejnosti na vyhradených pracoviskách sa oproti minulým rokom značne nezmenila. Možno je to aj vďaka vágnej formulácii tohto paragrafu ale celkovo až 72% všetkých oficiálnych obecných webových sídiel nedisponuje touto informáciou. Necelé 1% čo je 35 obecných webov disponuje čiastočnými informáciami. Za tento stav nesú úplnú zodpovednosť firmy, ktoré takéto weby vytvoria. Presne 1798 webov nedisponuje zo žiadnou informáciou o správe webu.

### Informácie o úradných hodinách

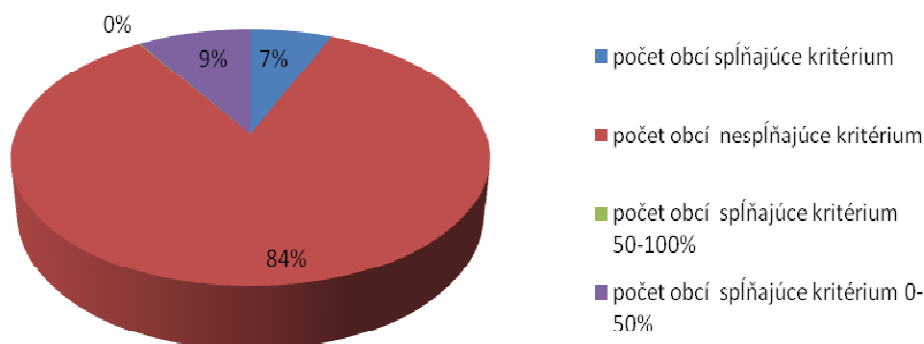


**Obrázok 4 Zverejnenie úradných hodín technického a obsahového správcu**

*Zdroj: Vlastné spracovanie*

Veľmi zaujímavou požiadavkou je verzia webu v anglickom jazyku v obmedzenom, legislatívne stanovenom, rozsahu podľa §15 písmena f. Oproti minulým rokom je badať určité zlepšenie, ale aj napriek tomu je počet obcí, ktoré túto povinnosť ignorujú veľmi vysoký. Len 166 webstránok spĺňa toto kritérium. Je badať tiež nárast vo využívaní technológií prekladačov, ktoré preložia celú stránku. Aj keď preklad je často veľmi krkolomný, zákon o správnosti prekladu nepojednáva a preto takýto prístup musíme akceptovať. Zovšeobecnený stav použitia anglickej verzie stránky je na obr. 5.

### Poskytnutie obsahu webu v anglickom jazyku



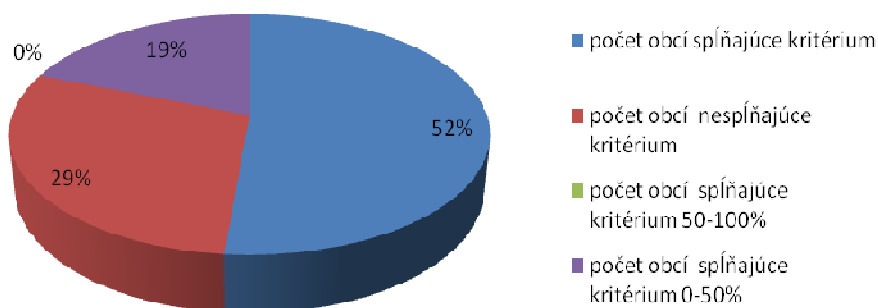
**Obrázok 5 Poskytnutie obsahu webového sídla v anglickom jazyku**

*Zdroj: Vlastné spracovanie*

K predchádzajúcej požiadavke anglickej verzie sa viaže požiadavka podľa písmena g, aby anglický text zostal čistý, bez zabudnutých slovenských pojmov a to aj vrátane navigácie. Práve anglická navigácia býva problém nakoľko nie všetky CMS dokážu vytvoriť viacjazyčné weby, prípadne aj keď túto funkcionality majú, tak technický správca o nej buď z neznalosti alebo nezájmu o tom správcovi obsahu nepovie, resp. ho presvedčí na podstatne jednoduchšie riešenie, ktoré nie je v súlade s legislatívou. Napriek tomu, že väčšina webových stránok nemá anglickú verziu, o viacjazyčné stránky nie je núdza. Spravidla ide o stránky, kde sa okrem slovenského jazyka používa jazyk národnostnej menšiny, ktorý však legislatíva nerieši a pre obec to nie je „poľahčujúca okolnosť“. V obciach, ktoré sú turisticky atraktívne sa často vyskytujú aj viaceré jazykové mutácie podľa národnostného zloženia návštevníkov.

Ďalším analyzovaným **paragrafom bol §17 týkajúci umiestňovania kontaktných informácií**. Očakávali sme, že v tomto bode budeme mať z hľadiska analýzy najjednoduchšiu úlohu. Len v 52% webových sídiel sa kontaktné informácie nachádzali na odporúčaných pozíciách a boli ľahko dostupné. Najzarážajúcejší bol fakt že 738 obcí čo predstavuje približne 29% nemali kontakt uvedený vôbec, alebo bol začlenený pod inú položku menu. 30 webových sídiel malo kontakt na úvodnej strane. Vo všeobecnosti sa dá povedať, že väčšina webov nespĺňala požiadavku, aby bol kontakt dosiahnuteľný z hociktorej podstránky a uvedené kontaktné informácie na spodku stránky v päte, mali spravidla len obce ktorým web technicky spravovala firma, ktorá web realizovala. (Obr. č.6).

### Umiestnenie navigačného odkazu „kontakt“



### Obrázok 6 Umiestnenie kontaktných informácií

Zdroj: Vlastné spracovanie

To, že kontaktné informácie nie sú na odporúčaných pozíciách nie je až tak vážny problém, ako neúplné informácie o správcovi obsahu a technickom správcovi. Menej ako polovica webov mala uvedené úplné alebo čiastočné informácie o správcovi. Viac

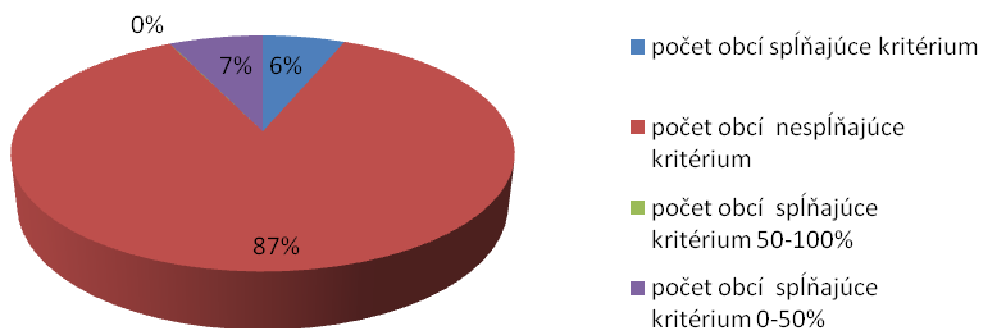
ako 550 obecných webov nemalo ani zmienku o správcovi obsahu a technickom správcovi. Až na výnimočné prípady sa dá technický správca jednoznačne identifikovať, ale vo väčšine prípadov je tam uvedený len e-mail.

*Z §18 sme analyzovali požiadavku pod písmenom c používanie najmä písem Arial, Times New Roman a Courier New v textových súboroch, tabuľkových súboroch a v ďalších typoch súborov, kde je to technicky uskutočniteľné, a to pri zverejňovaní súborov, vrátane zverejňovania na webovom sídle. Používanie odporúčaných typov je podľa nášho názoru dodržiavané nie kvôli legislatíve, ale kvôli možnostiam webových prehliadačov. Zistili sme že viac ako 80% stránok vyhovuje tejto požiadavke a len pri 18% táto požiadavka nie je splnená. Vyskytla sa vzácna situácia, keď legislatívna úprava presadzuje to, čo sa už dávno úspešne využíva.*

Posledným analyzovaným paragrafom boli požiadavky §25 týkajúce sa emailových adries podľa písmen a, b. Prakticky ak písmeno a, nie je dodržané nemá zmysel skúmať ďalšie písmená.

Na obr. 7 je zobrazené dodržiavanie správneho formátu e-mailovej adresy v tvare meno.priezvisko@doména.doména 1. úrovne.

### Používanie správneho formátu e-mailovej adresy



**Obrázok 7 Dodržiavanie formátu e-mailovej adresy**

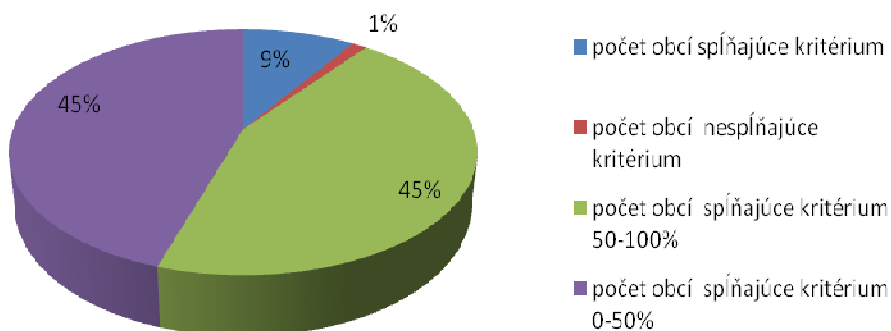
*Zdroj: Vlastné spracovanie*

Z grafu na obr. 7 vyplýva, že približne na 87% webových sídiel samospráv nenájdete správne definované e-mailové adresy. Ak by prieskume figurovali aj mestá situácia by bola o niečo lepšia ale pozorujeme snahu o neustále zlepšovanie sa. Jednoznačná je tendencia, že čím menšia obec tým menej dodržaných predpisov a čím väčšia obec tým väčšia snaha o súlad so zákonom.

Nasledujúce kritérium je kritériom subjektívnym lebo sa hodnotila intuitívnosť navigácie. Nakoľko každá webstránka mala úplne iný dizajn nebolo možné použiť žiadneho robota. Vychádzali sme z dvoch čiastkových kritérií a to celkový dojem

a dosiahnutie informácie do 3 klikov. 230 stránok čo predstavuje 9% malo excelentnú štruktúru a prehľadnú navigáciu a len 30 stránok bolo absolútne nepoužiteľných. Webstránky ktoré čiastočne spĺňali kritéria a tie ktoré v prevažnej miere spĺňali kritériá boli zastúpené takmer v rovnakom počte. Prekvapil nás fakt, že stránky, ktoré boli vytvorené firmami, ktoré sa na tento segment špecializujú, boli hodnotené slabšie ako ostatné. Výsledky sú na obr. č. 8.

### Intuitívna navigácia

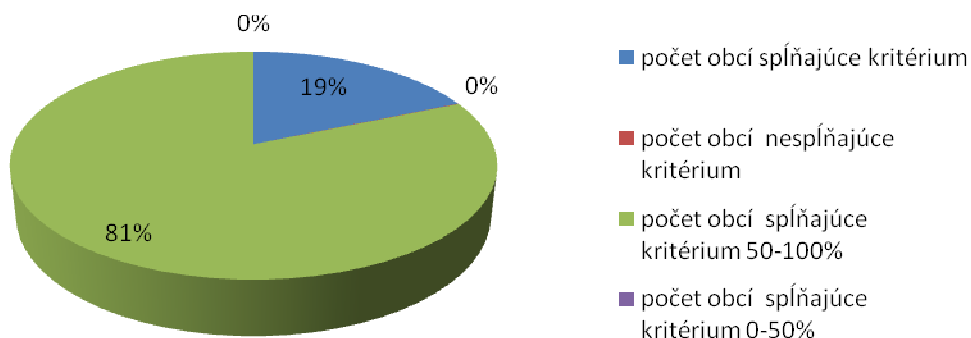


**Obrázok 8 Intuitívna navigácia na webstránke**

*Zdroj: Vlastné spracovanie*

Ďalším analyzovaným kritériom bola **validita kódu**, ktorú sme merali počtom chýb, ktorý nám validátor <http://validator.w3.org> vrátil. V tejto časti prieskumu sme mali v čase spracovania k dispozícii údaje len z 1610 obecných webov. Keďže väčšina webových sídiel je už tvorená pomocou nejakého CMS tak sme očakávali minimálne množstvo chýb. Naše očakávania sa v prevažnej miere splnili, ale boli prípady, ktoré nás aj zaskočili, napr. web obce Dolné Dubové s počtom vyše 900 chýb, vytvorené v euricms. Medzi testovanými webmi bolo 292 s úplne validným kódom a 1285 webov kde bol počet chýb menší ako 50 (Obr. č. 9). Dá sa vo všeobecnosti povedať, že kvalita webových sídiel z pohľadu validity kódu sa vďaka CMS systémom rapídne zlepšuje. Z celkového počtu 1610 sme 37 stránok nevedeli otestovať nakoľko boli postavené na technológii frameov, čo náš validátor nepodporoval.

## Validita kódu

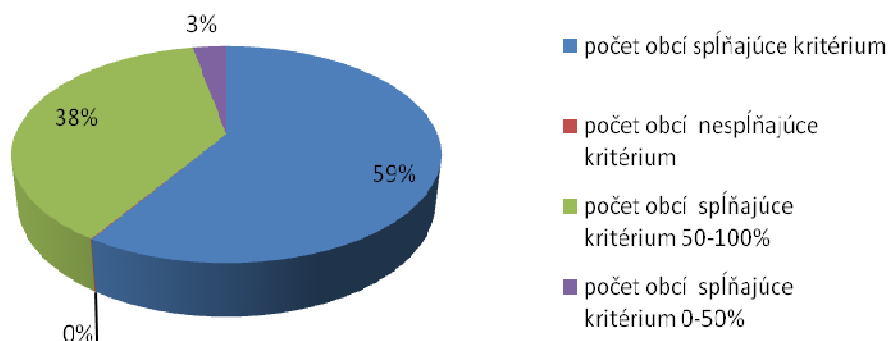


**Obrázok 9 Validita kódu**

*Zdroj: Vlastné spracovanie*

Súvisiacim kritériom bolo zisťovanie do akej miery vychádzajú obecné weby v ústrety zrakovu postihnutým občanom. Odporúča sa, aby sa dali zväčšiť veľkosti písma, zvýšiť kontrast a pod. Samotné zväčšenie písma už návrhári nemusia riešiť, urobí to miesto nich prehliadač. Čo sa týka kontrastu vhodného pre zrakovu postihnutých, otestovali sme webové sídla pomocou <http://www.accesskeys.org/tools/color-contrast.html>, pričom výsledky boli viac ako prekvapujúce. Pri obecných weboch sme zisťovali koľko percent stránky nevyhovuje farebnej schéme čiže má slabý kontrast. Čiže čím bolo číslo menšie tým bola stránka vyhovujúcejšia. 934 webov malo bezchybnú farebnú schému a ďalších 600 stránok malo počet chýb menších ako 50 čo je tiež pekný výsledok (Obr. č. 10).

## Farebná schéma



**Obrázok 10 Vhodnosť farebnej schémy**

*Zdroj: Vlastné spracovanie*

Zistili sme že 3% stránok používalo schému, ktoré je pre slabozrakých nevyhovujúca alebo problematická. Z technických príčin sa 27 stránok nepodarilo na farebnú schému otestovať.

Posledné dve kritériá ktoré sme hodnotili práve kvôli pripravenosti na pripravovaný a priebežne zavádzaný systém ESO. Povinnosť zverejňovať zmluvy, faktúry a objednávky na internete by mala byť známa pre všetkých starostov a keďže za nedodržanie tejto povinnosti už boli viaceré obce sankcionované bolo prekvapujúce, že z 1610 testovaných oficiálnych obecných webov bolo ešte 16% takých ktoré tieto informácie neposkytovali, resp. neposkytovali ani preklik na externú stránku, kde by boli tieto informácie dostupné. Približne 8% obcí si platí externú firmu, ktorá pre obec povinné informácie zverejňuje. Veľmi nás zaujímalo koľko obcí využije možnosť (do konca 2012 bezplatne) zverejnenia povinných informácií na [www.portal.gov.sk](http://www.portal.gov.sk), lebo to môže byť dobrý signál o pravdepodobnej budúcej akceptácii programu ESO a s ním súvisiacich elektronických služieb. Celkový počet obcí v počte 5, ktoré využívali [www.portal.gov.sk](http://www.portal.gov.sk) predstavovalo menej ako 0,2% je číslo viac ako alarmujúce a hovorí nám vlastne o odmietaní vládou poskytovaných spolpatnených riešení. Aj keď [www.portal.gov.sk](http://www.portal.gov.sk) je v novom šate a na novej doméne [www.slovensko.sk](http://www.slovensko.sk) neposkytuje zatiaľ služby, ktoré by boli pre obce a občanov prítlačivé. Väčšina podstránok poskytuje len pasívne informácie a prípadne preklik na webovú stránku inštitúcie. Po obsahovej stránke sa portál nedá hodnotiť veľmi pozitívne, ale po stránke dizajnu je tu markantné zlepšenie. Rovnako nás potešil aj fakt, že autori portálu sa snažili dodržať všetky zákonom stanovené kritériá a z tohto hľadiska môžeme portál hodnotiť len pozitívne. Dokonca by sa dal portál uvádzať ako vzorový príklad dodržiavania Zákona č. 275/2006 Z.z. O informačných systémoch verejnej správy (IS VS).

## 5 ZÁVER

Napriek tomu, že sme netestovali dodržiavanie všetkých paragrafov legislatívneho rámca a chýbajú nám niektoré údaje z dvoch krajov pri testovaní 99,83% obecných webov už môžeme hovoriť skôr o kompletnej a nie o reprezentatívnej vzorke. Výsledný obraz, ktorý sme dostali o aktuálnom stave webových sídiel obecných samospráv v SR je alarmujúci. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že webové stránky obcí nevyhovujúcu legislatíve. Aj pri tých webových stránkach, kde bolo evidentné, že príslušný výnos MF SR poznajú a snažia sa ho aplikovať, nebolo všetko 100%. Avšak aj v týchto obciach sa zabudlo na skutočnosť, že keď v zriaďovateľskej právomoci obce je nejaká inštitúcia (škôlka, škola..), ktorá má vlastný web, platí na ňu výnos MF SR rovnako. Po ústretovom kroku vlády, keď znížila sankcie za nedodržanie výnosu MF SR 312/2010 od 2.000,- € do 25.000,- €, akoby sa starostovia upokojili, že im už nič nehrozí. V skutočnosti by sa minimálna sankcia dala vyrubiť každej obci. Starostovia si možno myslia, že keď zaplatili za tvorbu webu, tak realizátor webu preberá zaň zodpovednosť, ale tak to nie je, zodpovednosť majú stále

oni, čiže majiteľ webu a nie technický správca. Viaceré firmy sa prezentujú veľkým množstvom referencií pričom medzi referenciami sa nedá nájsť ani jedna stránka, ktorá by uvedenú legislatívu akceptovala na 100%, dokonca aj organizujú školenia v tejto oblasti. Zistili sme že 375 obcí oficiálny web nemá, čo neznamená že webovú stránku nemajú vôbec, ale že je vyslovene označená ako neoficiálna stránka obce. Túto fintu zvolili tie samosprávy ktoré, sa chceli vyhnúť prípadným sankciám, lebo na neoficiálne webstránky obcí sa spomínané zákony nevzťahujú. Ak by sme odhliadli od Výnosu MF SR 312/2010 Z. z. *O štandardoch IS VS*, môžeme prehlásiť, že prevažná väčšina obecných webov si plní svoju spoločenskú funkciu ako informačné médium. Zo skúmaných webov asi pätina neposkytuje zverejňovanie zmlúv, faktúr a objednávok, ktoré sú povinné zverejňovať. Keby sme sa chceli pozrieť na obecné weby, ako možné komunikačné médium medzi občanom a obecnou samosprávou, tak by sme museli konštatovať, že v tejto oblasti obecné weby za mestskými značne zaostávajú. Doteraz ani vláda a ani MF SR nepodniklo žiadne kroky na nápravu tejto situácie, avšak pri dnešnej situácii, keď sa štátna kasa neplní podľa predpokladov, tak vyrúbením len minimálnej sankcie by do štátnej kasy pribudlo viac ako 5 mil. €. Nechceme týmto nabádať štátnych úradníkov aby konali voči obciam, ale chceme otvoriť oči kompetentným aby začali s nápravou tejto nepriaznivej situácie.

### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] Zákon č. 275/2006 Z.z. O informačných systémoch verejnej správy (IS VS)
- [2] Výnos MF SR 312/2010 Z. z. O štandardoch IS VS
- [3] SCHMIDT, P. *Aktuálnosť reinžinieringu procesov v miestnej samospráve*. In *Ekonomika a informatika : vedecký časopis FHI EU v Bratislave a SSHI*. - Bratislava : Fakulta hospodárskej informatiky : Slovenská spoločnosť pre hospodársku informatiku, 2011. - ISSN 1336-3514. - Roč. 9, č. 2 (2011), s. 102-112.
- [4] SCHMIDT, P., SZABÓ, L., KULTAN, J. *Vybrané aspekty k realizácii programu ESO*. In *Spolupráca mestských regiónov v znalostnej ekonomike : zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej on-line konferencie* : Bratislava, január 2013. - Trenčín: Inštitút aplikovaného manažmentu, 2013. ISBN 978-80-89600-10-6, s. 69-81.
- [5] KULTAN, Jaroslav et al. *Informatizacija - forma povyšeniya kačestva dejatel'nosti municipaliteta*. In *Problemy i perspektivy modernizacionnogo razvitiya slavjanskich gosudarstv v sovremennykh uslovijach : materialy III Slavjanskogo foruma 27-29 sentjabrja 2012 goda*, Orel-Brjansk. - Orel-Brjansk : Izdatel'stvo OF RANCH i GS, 2012. ISBN 978-5-93179-349-8, s. 275-283.
- [6] SCHMIDT, P., KULTAN, J. *The necessity of process improvement municipalities*. In *Informatics 2011 : proceedings of the eleventh international conference on informatics*, November 16-18, 2011, Rožňava, Slovakia. - Košice : Department of Computers and Informatics, FEEI TU of Košice, 2011. - ISBN 978-80-89284-94-8. - S. 279-282.



- [7] KULTAN, J., SCHMIDT, P., PITTNER, J., GRELL, M., HORNIÁKOVÁ, V. *Niektoré aspekty dostupnosti webových stránok obcí* / In Ekonomické aspekty v územnej samospráve III : recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie, Košice, 20.9.2012. - Košice : Univerzita P.J. Šafárika v košiciach, Fakulta verejnej správy, Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy, 2012. - ISBN 978-80-8129-015-2. - S. 121-130.

Ing. Mgr. Peter SCHMIDT, PhD. – Bc. Veronika HORNIÁKOVÁ  
Ekonomická univerzita v Bratislave, Fakulta hospodárskej informatiky,  
Občianske združenie VZDELÁVANIE-VEDA-VÝSKUM  
schmidt@atg-slovakia.sk, vero.horniaková@gmail.com

# PRIESTOROVÉ ASPEKTY ČERPANIA FONDŮ EÚ V RÁMCI POLITIKY SÚDRŽNOSTI NA SLOVENSKU

Eva VÝROSTOVÁ

## Abstract

*Even though EU funds present only a supplementary source of financing, they are very significant from the perspective of regional development in Slovakia. They are aimed at reducing regional disparities; hence this paper focuses on the use of structural funds from a spatial perspective by analyzing the NUTS 3 units in Slovakia. The analysis is conducted during both the period 2004 – 2006, where the provision of funds has already been concluded, as well as the current period 2007 – 2013. The objective of this paper is to assess, whether the distribution of funds corresponds to the socio-economic level of regions in Slovakia.*

**Keywords:** *EU funds, operational programmes, regional disparities*

## 1 ÚVOD

Slovensko má od roku 2004, rovnako ako všetky ostatné členské krajiny EÚ, možnosť čerpať finančné prostriedky z fondov EÚ. Tieto fondy financujú tri politiky – politiku súdržnosti (nazývaná aj kohézná politika, angl. *cohesion policy*), spoločnú poľnohospodársku politiku a spoločnú politiku rybného hospodárstva. V rámci tohto príspevku sa budeme venovať len jednej z nich, a to politike súdržnosti, ktorá je financovaná štrukturálnymi fondmi a Kohéznym fondom. Zameriame sa na čerpanie štrukturálnych fondov v podmienkach Slovenskej republiky z geografického hľadiska, konkrétne na úrovni NUTS 3 od r. 2004 po súčasnosť. Cieľom príspevku je zistiť, či rozdelenie prostriedkov štrukturálnych fondov zodpovedá ekonomicko-sociálnej úrovni krajov SR. Analýzu uskutočňujeme za dve programové obdobia, skrátené programové obdobie 2004-2006, kde je čerpanie prostriedkov už ukončené, ale aj za súčasné programové obdobie 2007-2013. V prvej časti príspevku sa preto v krátkosti venujeme porovnaniu týchto dvoch programových období v rámci Slovenskej republiky. Hlavná časť príspevku je venovaná analýze čerpania finančných prostriedkov zo štrukturálnych fondov z hľadiska jednotlivých krajov SR.

## 2 ČERPANIE FONDŮ EÚ V RÁMCI POLITIKY SÚDRŽNOSTI V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Politika súdržnosti predstavuje regionálnu politiku a časť sociálnej politiky, ktorá má regionálne dopady. Vzhľadom na to, že dominantné postavenie má stále regionálna politika, sa pre jej označenie často používa pojem regionálna politika EÚ. Politika súdržnosti predstavuje druhú najvýznamnejšiu politiku EÚ z hľadiska objemu

finančných prostriedkov poskytnutých z rozpočtu EÚ. Jej cieľom je posilniť hospodársku, sociálnu a územnú súdržnosť znižovaním rozdielov medzi úrovňami rozvoja jednotlivých regiónov a krajín Európskej únie a tým prispieť k celkovej hospodárskej výkonnosti EÚ, zlepšovaniu konkurencieschopnosti a zamestnanosti.

## 2.1 Stručná charakteristika financovania politiky súdržnosti EÚ v SR

Po vstupe do EÚ mala Slovenská republika možnosť čerpať prostriedky v rámci politiky súdržnosti v skrátenom programovom období 2004-2006. V tomto programovom období bola súčasťou politiky súdržnosti aj časť poľnohospodárskej politiky, ktorá mala regionálne dopady. Štrukturálne fondy preto v tomto období boli štyri a zahŕňali aj Európsky poľnohospodársky usmerňovací a záručný fond, usmerňovaciu sekciu a Finančný nástroj pre usmernenie rybného hospodárstva. Od r. 2007 došlo k vyňatiu tejto časti poľnohospodárskej politiky z politiky súdržnosti, ktorá v súčasnosti zahŕňa dva štrukturálne fondy, a to Európsky fond regionálneho rozvoja (ERDF) a Európsky sociálny fond (ESF). Kohézny fond, ktorý sa tiež podieľa na financovaní tejto politiky, nebude predmetom našej analýzy, keďže je zameraný na členské štáty, a nie regióny.

Tieto dve programové obdobia sa líšia aj z hľadiska cieľov politiky, najmä čo sa týka cieľa 3, ktorý v súčasnosti predstavuje bývalú iniciatívu INTERREG. Ďalšie odlišnosti nájdeme pri programovaní (odlišnosť v základných strategických dokumentoch, konkrétnych operačných programoch), implementácii politiky súdržnosti i objeme poskytnutých finančných prostriedkov (tabuľka 1). Tieto dôvody nás viedli k tomu, aby sme analýzu realizovali osobitne za jednotlivé programové obdobia. Vo finančnom vyjadrení je objem prostriedkov poskytnutých v programovom období 2007-2013 pre Slovenskú republiku podstatne vyšší (trojnásobne vyšší po prepočítaní priemeru na jeden rok programového obdobia). V absolútnom vyjadrení, ide o nárast o 10 mld. EUR.

**Tabuľka 1 Financovanie politiky súdržnosti za Slovenskú republiku**

	Skrátené programové obdobie 2004-2006	Programové obdobie 2007-2013
<b>Vyčlenené prostriedky na politiku súdržnosti pre SR</b> v bežných cenách v mil. EUR po automatickom znížení	1 169, 16 (štrukturálne fondy, ŠF) + 439,50 (Kohézny fond, KF)	11 496,47 (OP NSRR) 30,15 (INTERACT II) 92,74 (OP Cezh. spol. SR-ČR 2007-2013)
<b>Čerpanie prostriedkov EÚ na politiku súdržnosti v SR</b> v mil. EUR k 31.7.2013	1 164, 05 KF - vysporiadané s EK sú 2 projekty, 7 je v procese uzatvárania	4 923,13 (OP NSRR) 14,95 (INTERACT II) 51,38 (OP Cezh. spol. SR-ČR 2007-2013)
<b>Čerpanie prostriedkov EÚ vyjadrené v % k 31.7.2013</b>	99,58 % (ŠF) 100,00 % (KF)*	42,82 % (OP NSRR) 49,59 % (INTERACT II) 55,40 % (OP Cezh. spol.)

\* Stav čerpania projektov ŠF/KF môže byť v budúcnosti ovplyvnený prípadnými korekčiami, ktoré vyplynú z výsledkov rokovaní medzi SR a EK a stanoviskom EK k predloženým žiadosťiam o záverečnú platbu, ktoré zatiaľ neboli zo strany EK schválené.

*Zdroj: vlastný, údaje o záväzkoch a čerpaní čerpané z Ministerstva financií SR, 31.7.2013*

Zároveň je potrebné uviesť, že vyčlenené finančné prostriedky je možné čerpať podľa pravidiel n+2 aj po skončení programového obdobia, t.j. za súčasné programové obdobie do konca roku 2015. To tiež znamená, že došlo k prelínaniu čerpania v rámci skráteného a súčasného programového obdobia. V rámci skráteného programového obdobia 2004 - 2006 mala Slovenská republika dokonca predĺžený hraničný termín oprávnenosti výdavkov na 30.06.2009.

V Slovenskej republike môže byť podiel zo zdrojov EÚ na celkových oprávnených verejných výdavkoch maximálne 85% (Stratégia financovania štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na programové obdobie 2007 – 2013). Zdroje poskytnuté z rozpočtu EÚ musia byť spolufinancované z národných verejných a súkromných zdrojov. Preto pri čerpaní financií berieme do úvahy nielen samotné štrukturálne fondy, ale aj ich spolufinancovanie zo štátneho rozpočtu, keďže tieto prostriedky prichádzajú priamo do regiónov a majú prispievať k ich rozvoju.

Reálne čerpanie finančných prostriedkov alokovaných pre SR závisí od kvality projektov, ich realizácie a administratívnych kapacít (Výrostová, 2010). V rámci skráteného programového obdobia bolo vyčerpaných takmer 100% vyčlenených finančných prostriedkov pre Slovenskú republiku. Objem nevyčerpaných finančných prostriedkov predstavuje 14,26 mil. EUR, čo bolo spôsobené nezrovnalosťami a vratkami uplatnenými v žiadostiach o platbu pre Európsku komisiu. Druhé programové obdobie pre SR 2007 - 2013 sa síce blíži ku svojmu koncu, napriek tomu je úroveň čerpania finančných prostriedkov v rámci operačných programov Národného strategického referenčného rámca k 31.7.2013 len na úrovni 42,82 %. Úroveň čerpania nad 50% záväzku majú len 4 operačné programy: Zdravotníctvo (77,38 %), Regionálny operačný program (64,68 %), OP Zamestnanosť a sociálna inklúzia (55,97 %) a OP Cezhraničná spolupráca SR-ČR 2007-2013 (55,4 %). Najnižšie majú OP Vzdelávanie (len 29,27%), OP Informatizácia spoločnosti (30,67%) a OP Doprava (34,14%).

## 2.2 Materiál a metódy

V príspevku využívame verejne dostupné údaje z Ministerstva financií SR, Štatistického úradu a web stránky Úradu vlády SR [www.nsrr.sk](http://www.nsrr.sk). Analýzu priestorového čerpania fondov EÚ v rámci politiky súdržnosti na Slovensku uskutočňujeme na úrovni NUTS 3, teda v rámci 8 krajov Slovenska. Rozdelenie SR na tejto úrovni nepredstavuje vhodnú regionalizáciu pre meranie regionálnych disparít. Vhodnejšie by zrejme bolo analyzovať čerpanie štrukturálnych fondov na nižšej úrovni, t.j. podľa okresov. Tejto možnosti bránia dve skutočnosti. Prvá je, že v rámci

súčasného programového obdobia nie sú verejne dostupné údaje o čerpaní prostriedkov podľa okresov, na rozdiel od predchádzajúceho programového obdobia a druhá súvisí s tým, že za okresy nie sú štatisticky sledované údaje o HDP.

Rozdeľovanie financií zo štrukturálnych fondov EÚ sa uskutočňuje na základe ekonomickej úrovne regiónov NUTS 2 (rozhodujúca je výška regionálneho HDP na obyv. v PKS). V podmienkach Slovenskej republiky je táto úroveň tvorená 4 umelo vytvorenými administratívnymi regiónmi. V Národnom strategickom referenčnom rámci SR boli určené nasledovné indikatívne alokácie pre jednotlivé NUTS 2 v rámci cieľa konvergencia bez technickej pomoci: Západné Slovensko 34,1%, Stredné Slovensko 31,9% a Východné Slovensko 34% z celkového objemu 6,7 mld. EUR. Kohézny fond by mal mať rovnomerné regionálne rozdelenie prostriedkov.

Cieľom príspevku je zistiť, či rozdelenie prostriedkov štrukturálnych EÚ zodpovedá ekonomicke-sociálnej úrovni krajov SR. Pre meranie sociálno-ekonomickej úrovne je možné použiť rôzne ukazovatele a metódy, podrobnejšie napr. Buček a kol. (1992), Matlovič a Matlovičová (2008), Hučka, Kutscherauer a Tománek (2008), Výrostová (2010), Belajová – Fáziková (2005), Gecíková (2006) a pod. Keďže našim cieľom nie je merať ekonomické a sociálne disparity, v príspevku využijeme len dva základné ukazovatele. Prvým, najčastejšie používaným ukazovateľom pre meranie ekonomickej úrovne regiónov je regionálny HDP na obyvateľa. Tento ukazovateľ používa aj EÚ pre rozdeľovanie prostriedkov štrukturálnych fondov a to napriek jeho známym nevýhodám (v prípade našej analýzy ide najmä o jeho nadhodnotenie v podmienkach Bratislavského kraja). Najviac financií zo štrukturálnych fondov smeruje do regiónov NUTS 2 spadajúcich do cieľa Konvergencia (v prípade SR ide o všetky kraje s výnimkou Bratislavského). Druhý ukazovateľ, ktorý využijeme je miera nezamestnanosti, ktorá sa najčastejšie používa pre meranie sociálnej situácie regiónov. Tento ukazovateľ patrí medzi ukazovatele na základe ktorých sa rozdeľujú finančné prostriedky štrukturálnych fondov EÚ medzi členské krajiny. Pre analýzu, či rozdelenie prostriedkov EÚ zodpovedá sociálno-ekonomickej úrovni krajov použijeme údaje zo začiatku programového obdobia, t.j. v prípade skráteného programového obdobia údaje k 31.12.2003 a v prípade súčasného programového obdobia k 31.12.2006. Zároveň s využitím Giniho koeficientu ukážeme, či v priebehu sledovaného obdobia dochádza k znižovaniu regionálnych disparít meraných týmito dvoma ukazovateľmi, keďže fondy EÚ by mali k tomuto cieľu napomáhať.

### 2.3 Priestorové aspekty čerpania štrukturálnych fondov EÚ na Slovensku

Vzhľadom k tomu, že hlavným cieľom štrukturálnych fondov je prispieť k znižovaniu regionálnych disparít, má zmysel zaoberať sa priestorovými aspektmi čerpania týchto prostriedkov od vstupu SR do EÚ. Ak sa pozrieme na **aktivitu subjektov pri podávaní projektov** v jednotlivých programových obdobiach (Tabuľka 2 a 3), zistíme, že najviac podaných projektov v oboch programových obdobiach vykazujú kraje s najnižšou sociálno-ekonomickou úrovňou.

**Tabuľka 2 Implementácia štrukturálnych fondov v období 2004-2006, stav k 28.2.2010**

Kraje/NUTS 3	Počet podaných projektov (A)	P. č.	Počet zazmluvnených projektov (B)	Počet realizovaných projektov (C)	P.č.	Úspešnosť v podávaní žiadostí (B/A)
Bratislavský kraj	1 772	5	815	815	1	46,0%
Trnavský kraj	1 270	7	502	502	7	39,5%
Trenčiansky kraj	1 162	8	404	404	8	34,8%
Nitriansky kraj	1 918	3	796	796	2	41,5%
Žilinský kraj	1 380	6	505	503	6	36,6%
Banskobystrický kraj	1 965	1	727	725	4	37,0%
Prešovský kraj	1 923	2	734	733	3	38,2%
Košický kraj	1 783	4	719	719	5	40,3%
<b>Spolu</b>	<b>13 173</b>	-	<b>5 202</b>	<b>5 197</b>	-	<b>39,5%</b>

Poznámka: Do tabuľky nie sú zahrnuté projekty Technickej pomoci a národné projekty. Vynechali sme aj programy cezhraničnej spolupráce z dôvodu porovnateľnosti so súčasným programovým obdobím. V tabuľke sú zahrnuté 4 operačné programy v rámci Národného rozvojového plánu, ale aj Jednotné programové dokumenty a iniciatíva EQUAL.

Zdroj: *Vlastné spracovanie podľa údajov ITMS, 2010 Prameň: CKO, 2013*

V skrátenom programovom období bol najaktívnejší Banskobystrický kraj (BBSK), ktorý má najvyššiu mieru nezamestnanosti a za ním nasledoval Prešovský kraj (PSK), ktorý má najnižší HDP na obyv. V súčasnom programovom období si situáciu vymenili. a najaktívnejší bol PSK, nasledovaný BBSK. Uvedený výsledok poukazuje na to, že subjekty z týchto krajov si uvedomujú možnosti, ktoré im tieto fondy ponúkajú a majú záujem ich využiť. Vďaka vysokej aktivite subjektov z týchto krajov tieto kraje majú v súčasnosti najvyšší počet zazmluvnených projektov. Situácia v skrátenom programovom období však bola značne odlišná. Vďaka vysokej úspešnosti pri podávaní projektov najvyšší počet zazmluvnených projektov mal Bratislavský kraj, nasledovaný Nitrianskym krajom. Uvedený stav je platný aj po prepočítaní počtu zazmluvnených projektov na 1000 obyv. V oboch obdobiach bolo najmenej realizovaných projektov v Trenčianskom a Trnavskom kraji.

**Tabuľka 3 Implementácia štrukturálnych fondov v rámci NSRR v období 2007-2013, stav k 30.6.2013**

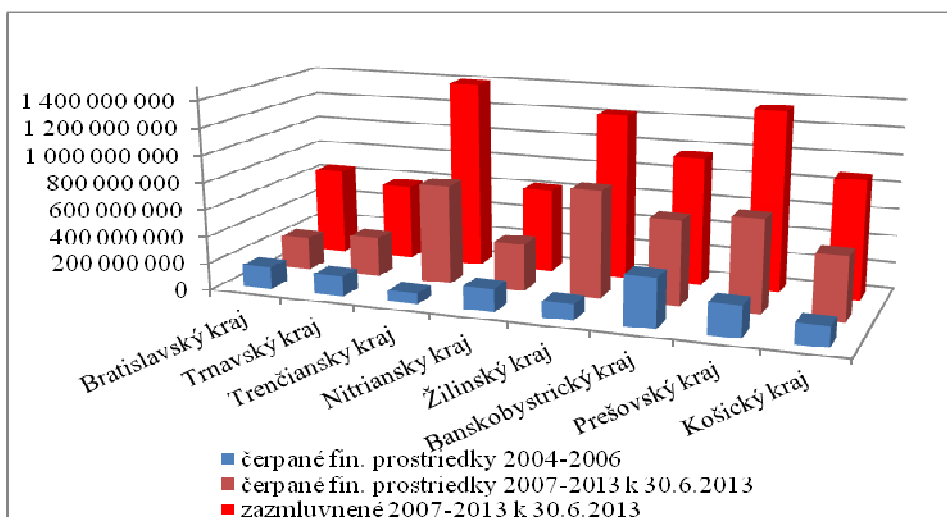
Kraje/NUTS 3	Počet podaných projektov (A)	č.	Počet zamietnutých projektov (B)	Počet zazmluvnených projektov (C)	P. č.	Úspešnosť v podávaní žiadostí (C/A)
Bratislavský kraj	1 312	8	680	599	6	45,7%
Trnavský kraj	1 865	6	1 072	535	8	28,7%
Trenčiansky kraj	1 852	7	1 044	550	7	29,7%
Nitriansky kraj	2 355	5	1 313	752	5	31,9%
Žilinský kraj	2 769	4	1 528	857	4	30,9%
Banskobystrický kraj	3 121	2	1 716	961	2	30,8%
Prešovský kraj	4 096	1	2 156	1 393	1	34,0%
Košický kraj	2 876	3	1 552	948	3	33,0%
<b>Spolu</b>	<b>20 246</b>	-	<b>11 061</b>	<b>6 595</b>	-	<b>32,6%</b>

Poznámka: Do tabuľky nie sú zahrnuté projekty Technickej pomoci, ktoré sú realizované prevažne v Bratislavskom kraji, národné projekty a projekty cieľa 3 kvôli absencii údajov.

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa údajov ITMS, 2013 Prameň: CKO, 2013

Čo sa týka úspešnosti podávania projektov, tá je v súčasnom programovom období nižšia ako v predchádzajúcom období. Zaujímavé však je, že úspešnosť subjektov z Bratislavského kraja v podávaní projektov je značne nadpriemerná, a to v oboch programových obdobiach. Môže to byť spôsobené viacerými faktormi, ako je to, že subjekty z Bratislavského kraja majú pri podávaní projektov menšiu konkurenciu (samostatný OP, resp. JPD pre Bratislavský kraj), ako aj tým, že kvalita projektov je zrejme v tomto kraji vyššia, napr. kvôli vyššej odbornosti, blízkosti riadiacich orgánov a teda lepšej možnosti konzultovať projekty a pod. Najmenej úspešný v podávaní žiadostí bol v období 2004-2006 Trenčiansky kraj, čo sa odrazilo aj v oblasti čerpaných finančných prostriedkov. V súčasnosti je tento kraj na druhom mieste od konca čo sa týka úspešnosti podávania projektov. Napriek tomu, táto pozícia nie je smerodajná, keďže Trenčiansky kraj má síce nízky počet zazmluvnených projektov, ale tieto projekty sú zazmluvnené na vysoké finančné čiastky.

Preto je dôležité sledovať aj **objem získaných finančných prostriedkov** a ich využitie. Z obrázka 1 je zřejmé, že čerpanie v jednotlivých programových obdobiach sa z regionálneho hľadiska značne líši. Kým v období 2004-2006 najviac čerpal Banskobystrický kraj (BBSK), v súčasnosti je to Žilinský kraj, a ak zohľadníme finančné prostriedky zazmluvnených projektov, ako aj výšku čerpania na 1 obyvateľa má najvyššie čerpanie Trenčiansky kraj (TSK). Tento kraj zaznamenal najväčšiu zmenu, keďže v predchádzajúcom období bol na poslednom mieste v čerpaní (len 6% z celkovej alokácie pre SR) a v súčasnosti čerpá 18%.

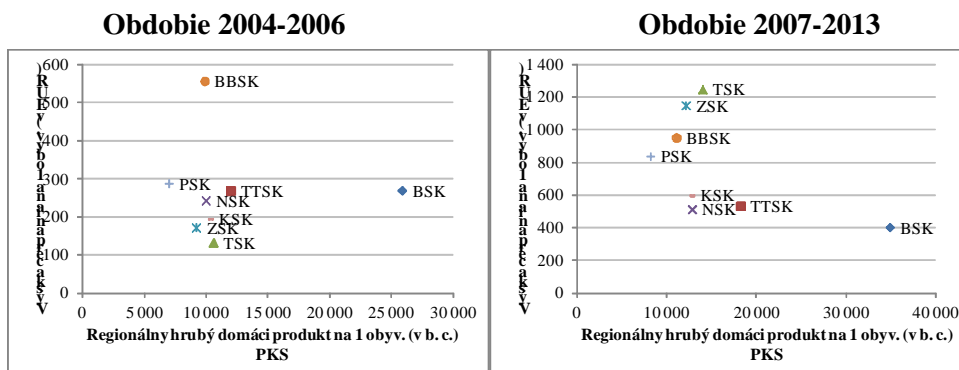


**Obrázok 1 Čerpanie a zazmluvnenie finančných prostriedkov štrukturálnych fondov (ŠF) a prostriedkov Štátneho rozpočtu SR (ŠR) z regionálneho hľadiska v EUR**

Čerpanie prostriedkov v súčasnosti významne narástlo aj v Žilinskom kraji oproti predchádzajúcemu obdobiu. Najväčší pokles v čerpaní zaznamenal BBSK, kde čerpanie kleslo z 26% na súčasných 15% celkovej alokácie ŠF a ŠR. Ak by sme sa pozreli na štruktúru čerpania z hľadiska operačných programov zaujímavé je, že najvyššie čerpanie BBSK v skrátenom programovom období bolo spôsobené vysokým čerpaním v OP Základná infraštruktúra, kde tento kraj vyčerpal 40% prostriedkov určených pre 7 krajov SR. V súčasnosti najvyššie zazmluvnenie i čerpanie na 1 obyv. dosahuje TSK z podobného dôvodu, keďže má najviac zazmluvnených i čerpaných prostriedkov v OP Doprava. Na rozdiel od predchádzajúceho obdobia v súčasnom období má najnižšie čerpanie a zazmluvnenie prostriedkov Bratislavský (BSK) a Trnavský kraj (TTSK), čo sú kraje s najlepšou sociálno-ekonomickou situáciou. Napr. regionálny HDP na obyv. je v BSK viac ako štvornásobne väčší ako v najhoršom Prešovskom kraji (PSK) a TTSR má takmer dvojnásobok rHDP na obyv. PSK. Tieto dva kraje majú aj najnižšiu mieru nezamestnanosti.

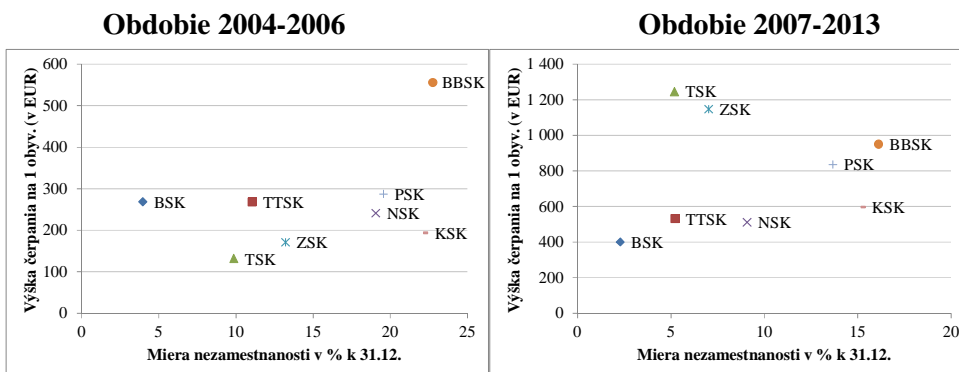
Čerpanie finančných prostriedkov zo ŠF a ŠR na 1 obyvateľa sme sledovali aj **vo vzťahu k regionálnemu HDP a miere nezamestnanosti** na začiatku programového obdobia (Obrázok 2 a 3). Medzi ukazovateľmi znázornenými na obrázkoch nemožno konštatovať nejaký štatisticky významný vzťah (koeficienty regresných priamok neboli významné a preto ich ani neuvádzame). Napriek tomu je grafické znázornenie prehľadnejšie a poukazuje na to, že napr. BSK vykazuje za obdobie 2004-2006 podobné čerpanie ako TTSK, NSK, či PSK, ktoré sú z hľadiska rHDP na obyv. na tom omnoho horšie.





**Obrázok 2 Vzťah medzi výškou čerpania na 1. obyv. v EUR a rHDP na obyv.**

Zároveň je viditeľné, že situácia v rHDP na obyv. nie je medzi 6 krajmi SR (s výnimkou BSK a PSK) až tak veľmi odlišná, napriek tomu existujú výraznejšie rozdiely v čerpaní týchto prostriedkov. Z obrázka 2 je tiež viditeľná zmena pozície v čerpaní v súčasnom programovom období.



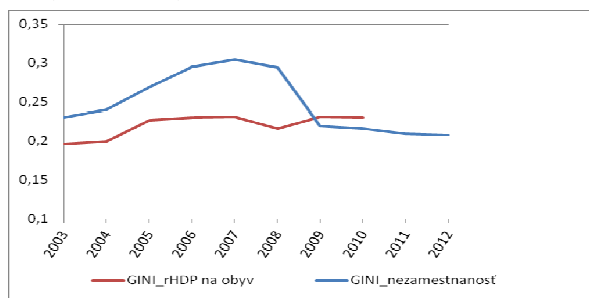
**Obrázok 3 Vzťah medzi výškou čerpania na 1. obyv. v EUR a mierou nezamestnanosti**

Ak sa pozrieme na ukazovateľ miery nezamestnanosti (obrázok 3 je zrejmé, že tu existujú väčšie rozdiely medzi jednotlivými krajmi (na začiatku r. 2007 je vo všetkých krajoch nižšia miera nezamestnanosti, avšak disparity medzi krajmi sa neznížili). Čerpanie prostriedkov (s výnimkou BBSK v predchádzajúcom období) nezodpovedá sociálnej situácii v krajoch. Ak sa pozrieme napr. na Košický kraj, ktorý vykazoval v období 2004-2006 druhú najvyššiu mieru nezamestnanosti (v r. 2009 ho predbehol Prešovský kraj) tak, KSK vykazoval nižšie čerpanie na obyvateľa ako kraje s lepšou sociálnou situáciou (BSK, TTSK, NSK).

Samozrejme pri rozdeľovaní finančných prostriedkov nie je možné sledovať len sociálno-ekonomickú situáciu regiónov. Smerovanie väčšieho objemu prostriedkov do zaostávajúcich regiónov len kvôli ich zaostalosti by nemuselo viesť k riešeniu ich problémov. Dôležitá je aj kvalita predkladaných projektov, ich efektívnosť a dopad na dané územie. V neposlednom rade majú tieto prostriedky slúžiť ako doplnkový zdroj

k vlastnej regionálnej politike krajiny, preto je dôležité nastavenie regionálnej politiky. V podmienkach SR sa jej žiaľ začala venovať pozornosť len v súvislosti s možnosťami čerpania fondov EÚ. Pri nastavení operačných programov bol zvolený taký prístup, že pre všetky regióny NUTS 2 spadajúce do prvého cieľa politiky súdržnosti EÚ boli vytvorené spoločné programy (4 SOP/OP v období 2004-2006 a 6 OP z toho jeden spoločný ROP pre obdobie 2007-2013). Keďže tu väčšinou (pokiaľ výzva neuvádza inak) súťažia subjekty zo všetkých 7 krajov, logicky rozdelenie prostriedkov nemusí zodpovedať sociálno-ekonomickej situácii, ale najmä kvalite predkladaných projektov, či iným faktorom. V prípade ďalších troch operačných programov pre obidva ciele politiky súdržnosti dokonca súťažia v určitých prípadoch subjekty zo všetkých krajov SR. Výnimku predstavujú len niektoré operačné programy v rámci ktorých sa do hodnotiacich kritérií dostalo aj posudzovanie projektov z hľadiska riešenia regionálnych disparít (napr. SOP Priemysel a služby alebo OP Konkurencieschopnosť a hospodársky rast). V terajšom období ide najmä o ROP, keďže ten má byť hlavným nástrojom pre riešenie regionálnych disparít. Tu sa sleduje plnenie plánovaných indikatívnych regionálnych alokácií na úrovni NUTS 3 a priebežne sú prijímané opatrenia smerujúce k naplneniu pôvodne nastavených cieľových hodnôt.

Na Slovensku v priebehu sledovaného obdobia však nedochádzalo k znižovaniu regionálnych disparít (Obrázok 4).



**Obrázok 4 Vývoj regionálnych disparít v SR meraných Giniho koeficientom**

Pozn. najnovšie údaje o regionálnom HDP na obyvateľa ŠÚ SR eviduje za rok 2010

Až do krízy regionálne disparity rástli, čo bolo spôsobené rýchlejším rastom vyspelejších regiónov západného Slovenska. Paradoxne až kríza prispela k zníženiu regionálnych disparít, najmä v oblasti nezamestnanosti. Tento stav však nemožno hodnotiť pozitívne, keďže došlo k nárastu nezamestnanosti a zhoršeniu sociálno-ekonomickej situácie vo všetkých krajoch.

### 3 ZÁVER

Z uskutočnenej analýzy priestorového čerpania štrukturálnych fondov na Slovensku vyplynulo, že rozdelenie týchto prostriedkov nezodpovedá sociálno-ekonomickej situácii krajov v SR. Súčasný programový obdobie zatiaľ nemožno relevantne zhodnotiť vzhľadom k tomu, že čerpanie prostriedkov je možné až do 31.12.2015 a v súčasnosti (k 31.7.2013) sa ŠF a KF čerpajú v rámci NSRR len na úrovni cca 43 % .

Situácia jednotlivých krajov sa tak ešte môže výraznejšie zmeniť. Za uplynulé obdobie možno pozitívne hodnotiť, že najviac prostriedkov čerpal Banskobystrický kraj. Samozrejme dôležitá je aj štruktúra čerpania prostriedkov z hľadiska jednotlivých operačných programov, prioritných osí a opatrení a samozrejme dosiahnuté výsledky. Práve preto EÚ v budúcom programovom období chce klásť väčší dôraz na meranie výsledkov.

Uskutočnenú analýzu by bolo vhodné rozšíriť aj na úroveň okresov, kde predpokladáme ešte väčšie rozdiely v čerpaní. Tu by bolo vhodné do analýzy zaradiť aj Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka, keďže mnohé obce nemajú v SR možnosť čerpať prostriedky zo štrukturálnych fondov kvôli uplatneniu polarizačného prístupu v súčasnom programovom období.

### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BELAJOVÁ, A. – FÁZIKOVÁ, M. 2005. *Regionálna ekonomika*. Nitra: SPU v Nitre, 254 s. ISBN 80-8069-513-X.
- [2] BUČEK, M. a kol. 1992. *Priestorová ekonomika*. Bratislava: Ekonomická univerzita v Bratislave. 145 s. ISBN 80-225-0406-8.
- [3] CENTRÁLNY KOORDINAČNÝ ORGÁN. *NSRR SR 2007-2013* [online] [09. 08. 2013]. Dostupné na internete: <<http://www.nsrr.sk/>>.
- [4] GECÍKOVÁ, I. 2006. Hodnotenie ekonomickej základne vidieckych regiónov aplikáciou analýzy štrukturálnych zmien. In: *Acta regionalia et environmentalica*, 2006, č. 2, s. 36-40.
- [5] HUČKA, M. – KUTSCHERAUER, A. – TOMÁNEK, P. 2008. Metodologická východiska zkoumání regionálních disparit. In: *Regionální disparity*. Working papers n. 2 [online] [cit. 10. 12. 2009]. Dostupné na internete <[http://disparity.vsb.cz/dokumenty2/wp\\_2.pdf](http://disparity.vsb.cz/dokumenty2/wp_2.pdf)>.
- [6] MATLOVIČ, R. – MATLOVIČOVÁ, K. 2008. Vývoj regionálnych disparít začiatkom 21.storočia na Slovensku vo svetle vybraných indikátorov. In: *Regionální studia*, 2008, č. 2, s. 2-12.
- [7] MINISTERSTVO FINANCIÍ SR. 2009. *Stratégia financovania štrukturálnych fondov a Kohézneho fondu na programové obdobie 2007 – 2013, verzia 2.0* [online], schválená uznesením vlády č. 318/2009 [09.08.2013]. Dostupné na internete: <<https://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatID=6255>>.
- [8] MINISTERSTVO FINANCIÍ SR. 2013. *Čerpanie ŠF, KF a Európskeho fondu pre rybné hospodárstvo k 31.7.2013* [online] [09. 08. 2013]. Dostupné na internete: <<http://www.mfsr.sk/Default.aspx?CatID=84&NewsID=605>>.
- [9] ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR. *Databáza regionálnej štatistiky* [online] [09. 08. 2013]. Dostupné na internete <<http://px-web.statistics.sk/PXWebSlovak/>>.
- [10] VÝROSTOVÁ, E. 2010. *Regionálna ekonomika a rozvoj*. Bratislava: Iura Edition, 2010. 352 s. ISBN 978-80-8078-361-7.

Ing. Eva VÝROSTOVÁ, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Fakulta verejnej správy.

eva.vyrostova@upjs.sk

# KOMPARÁCIA ROZPOČTOVÉHO URČENIA DANÍ V SR A ČR

Viera ZORIČÁKOVÁ

## Abstract

*The aim of this paper is to compare tax assignment system in the Slovak Republic and the Czech Republic. Based on a comparison of the two systems to highlight their strengths and weaknesses.*

**Keywords:** *budgetary allocation of taxes, tax, fiscal decentralization, municipality, city, regional government, local self-government*

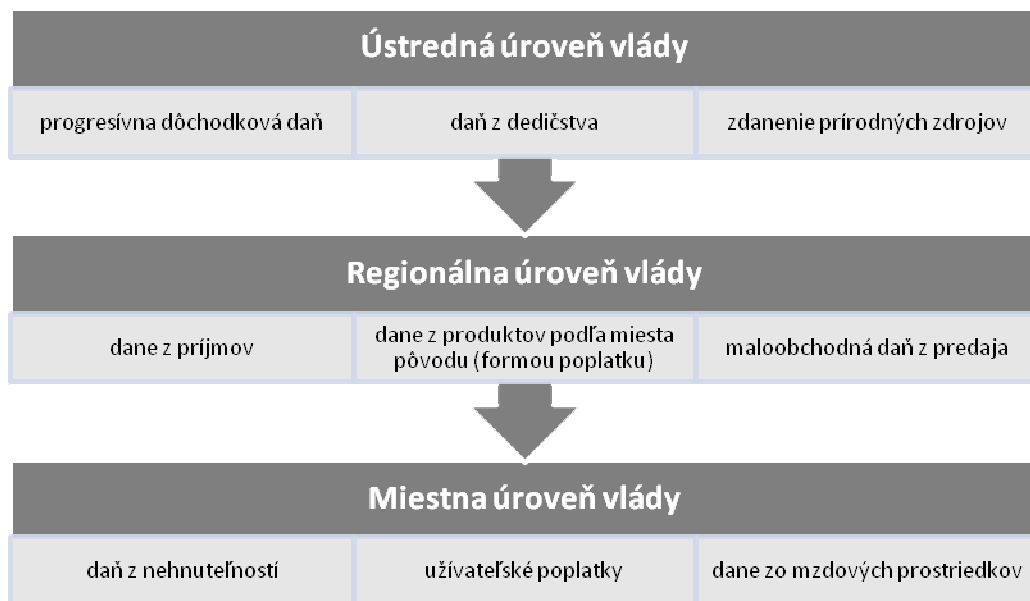
## 1 ÚVOD

Fiškálna decentralizácia, alebo tiež transfer fiškálnej právomoci z centrálnej úrovne vládnej moci na nižšie úrovne, predstavuje nástroj, pomocou ktorého sa môže zvýšiť efektivita verejného sektora, zvýšiť konkurencia medzi nižšími vládnymi úrovňami v poskytovaní verejných statkov, čo vedie k zvýšeniu úžitku zo spotreby verejných statkov a v neposlednom rade efektívne riadená fiškálna decentralizácia môže tiež prispieť k stimulácii ekonomického rastu.[1] Podľa definície Svetovej banky decentralizáciu treba chápať ako prenesenie právomoci a zodpovedností za verejné funkcie z centrálnej úrovne vlády na podriadené alebo čiastočne samostatné vládne jednotky, alebo na súkromný sektor.[2] Zodpovednosť za plnenia vyplývajúce z prenesených právomocí si vyžadujú finančné zdroje. Rozhodujúcim zdrojom príjmov verejných rozpočtov sú daňové príjmy. Verejných rozpočtov je však niekoľko a preto musí byť určené - a to zákonom - ktoré dane do ktorých verejných rozpočtov plynú, resp. aká časť jednotlivých daní je príjmom konkrétneho rozpočtu. Rozpočtové určenie sa modifikuje podľa územnej organizácie štátu, zmien v úlohách a kompetenciách územných samosprávnych celkov apod. Inak povedané „rozpočtové určenie daní je vo svojej podstate nástroj pomocou ktorého sa prerozdeľujú daňové výnosy medzi štátny rozpočet a rozpočty územných samosprávnych celkov. Prerozdeľovanie prostriedkov sa uskutočňuje na základe uplatnenia dvoch princípov, princíp solidarity a princíp samostatnosti. Úlohou centrálného (štátneho) rozpočtu je zabezpečiť stabilizáciu vývoja ekonomiky, územné rozpočty sa majú zase orientovať na preferencie obyvateľstva v danej oblasti.

## 2 ROZPOČTOVÉ URČENIE DANÍ

Rozsah decentralizácie daňového systému určuje miera efektívnosti príslušnej decentralizovanej úrovne. Daňová decentralizácia zasahuje do viacerých oblastí: legislatíva, daňová správa, daňové sadzby a daňové určenie. Rada Európy vo svojom

odporúčaní pre oblasť decentralizácie daní prezentuje dôležitosť zachovania územného princípu. Príjmom decentralizovaných územných jednotiek by mali byť len tie dane, ktorých subjekty (fyzické osoby či právnické osoby) sú rezidentmi. Priradenie jednotlivých druhov daní rôznym úrovňam vlády môže byť vykonané nasledovne [3]:



**Obrázok 4** Vhodnosť priradenia daní jednotlivým vládnym úrovňam

### 2.1 Rozpočtové určenie daní v SR

Prijatím zákona č. 369/1990 o obecnom zriadení sa v roku 1990 sa začala reforma verejnej správy na Slovensku. V rámci prijatého zákona sa začal používať duálny model usporiadania verejnej správy s jednou úrovňou územnej samosprávy - miestna samospráva.[4] V tejto etape sa proces fiškálnej decentralizácie uskutočnil len na politickej úrovni. Dôsledkom boli problémy v oblasti financovania kompetencií v štátnej aj v miestnej samospráve. V roku 1999 sa v rámci koncepcie decentralizácie a modernizácie verejnej správy znova objavujú úvahy o fiškálnej decentralizácii. Prvá etapa fiškálnej decentralizácie sa začala v roku 2001. Komplexné riešenie sa uskutočnilo prijatím tzv. „kompetenčného zákona“ č.416/2001 Z. z., ktorým sa konštituovalo osem vyšších územnosprávnych celkov (VÚC). V rokoch 2002 až 2004 sa postupne prenieslo viac ako 400 kompetencií na územnú samosprávu. V prvej etape, od roku 2002 sa financovanie kompetencií uskutočňovalo formou decentralizačných dotácií. Podľa Jakubíkovej a Bánociovej „*Presun kompetencií súčasne znamenal aj rast výdavkov avšak systém financovania samospráv zostal nezmenený. Decentralizácia výdavkovej strany rozpočtov samospráv nebola sprevádzaná decentralizáciou ich príjmovej strany.*“ [5] Do roku 2004 existovali tri podielové dane : daň z príjmov fyzických osôb zo závislej činnosti a funkčných požitkov, daň z

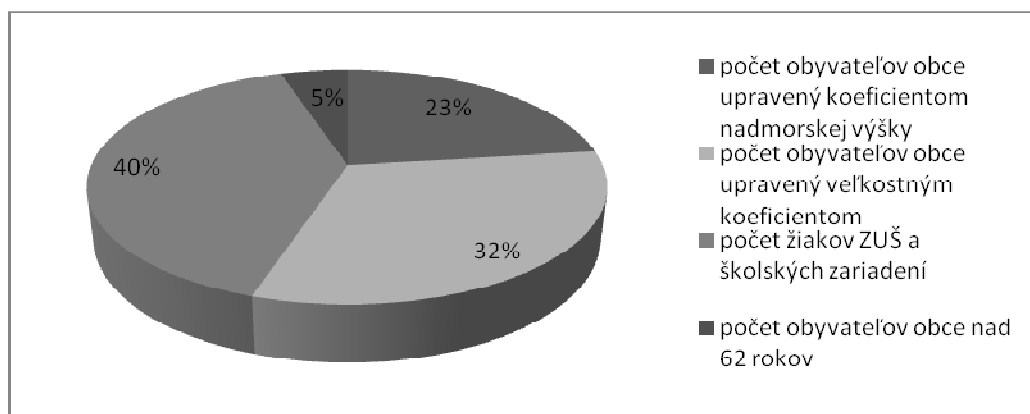
príjmov právnických osôb a cestná daň. Kritériá rozdeľovania boli - počet obyvateľov samosprávnej jednotky (pre všetky tri dane) a sídlo daňovníka (pre daň z príjmu PO).

Druhá etapa fiškálnej decentralizácie v SR sa začala v roku 2005. V tejto etape sa uskutočnila implementácia fiškálnej decentralizácie, systémová zmena rozpočtového určenia daní obciam a vyšším územným celkom. Cieľom bolo posilniť finančnú sebestačnosť obcí zvýšením stability príjmovej strany rozpočtov a tak prispieť k efektívnejšiemu poskytovaniu verejných statkov a služieb občanom. Územné samosprávy na Slovensku prostredníctvom vybraných daní zabezpečujú dve skupiny úloh. Prvú skupinu tvoria originálne (samosprávna pôsobnosť) kompetencie (miestne komunikácie, hromadná doprava, verejné priestranstvá, zeleň, čistota, ochrana prírody a životného prostredia, vodné hospodárstvo, kanalizácia, odpadové hospodárstvo, územné plánovanie, miestny rozvoj, bývanie, predškolské a školské zariadenia, sociálne zariadenia, polikliniky, niektoré nemocnice, kultúra, osvedčovanie listín, miestna polícia, výber miestnych daní a poplatkov, participácia na regionálnych plánoch. Finančné prostriedky na ich zabezpečenie plynú z daňových príjmov a to z podielových daní, miestnych daní a poplatkov. Druhú skupinu tvoria zverené kompetencie aktivity od štátnej správy súvisiace s výkonom prenesenej pôsobnosti na samosprávu, ktoré sú financované formou dotácií zo štátneho rozpočtu (všeobecnej vnútornej správy vedenia matriky, sociálnej pomoci, územného plánovania a stavebného poriadku pôsobnosť stavebného úradu, ochrany prírody, školstva, regionálneho rozvoja, cestovného ruchu a. i.).

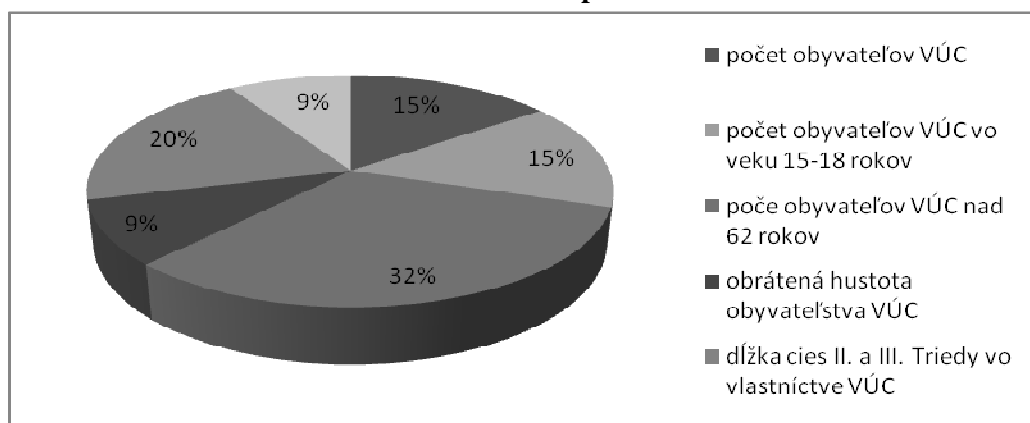
Zákonom č.564/2004 Z .z. o rozpočtovom určení dane z príjmu fyzických osôb sa od roku 2005 upravila metodika vypočítavania podielu územných samospráv (obcí a VÚC) na daní z príjmov fyzických osôb. podrobný spôsob výpočtu je uvedený na obrázkoch 2 a.3. Kritériá, na základe ktorých sa uskutočňuje výpočet podielov daní sú určené s ohľadom na spravodlivosť systému tak, aby objem pridelených finančných prostriedkov dokázal zabezpečiť všetky potrebné aktivity danej obce, resp. VÚC. V SR je rozdeľovanie finančných prostriedkov medzi obce a VÚC rozložené medzi viaceré kritériá, ktoré zabezpečujú spravodlivosť systému s ohľadom na väčší sociálny prístup.

Váhy jednotlivých kritérií a ich kvantifikácia sú určené ako špecifické koeficienty zohľadňujúce princíp solidarity, ktorými sa uskutočňuje ich úprava:

- veľkostný koeficient obce,
- koeficient nadmorskej výšky,
- koeficient škôl a školských zariadení,
- koeficient horizontálneho vyrovnávania VÚC.



**Obrázok 5 Kritéria rozdeľovania prostriedkov obciam SR**



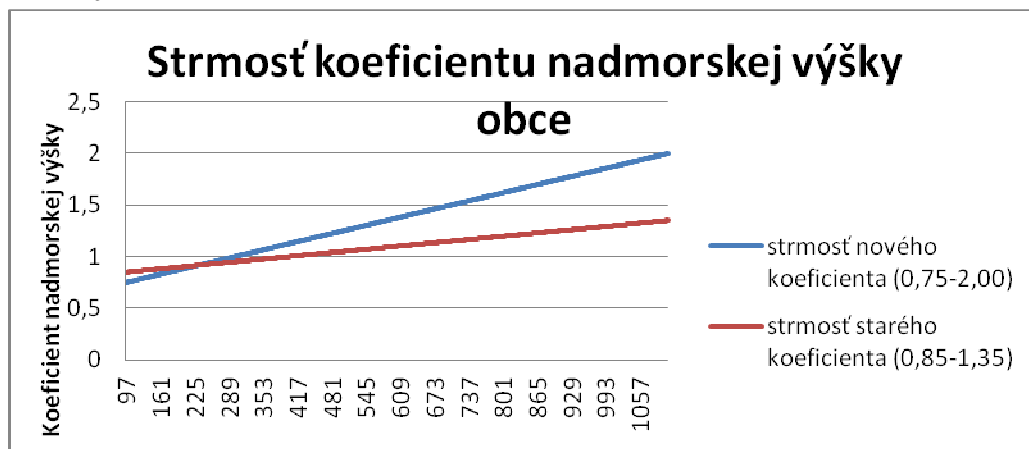
**Obrázok 6 Kritéria rozdeľovania prostriedkov VÚC**

Kritérium *Počet obyvateľov obce* (32 %) je upravený koeficientom veľkostnej kategórie obce. Zámerom zavedenia koeficientu je pokryť vyššiu náročnosť veľkých miest na zabezpečovanie aktivít aj pre obyvateľov okolitých obcí a súčasne pôsobí motivačne v priestore väčšej spolupráce medzi obcami a mestami.

**Tabuľka 1 Koeficienty podľa veľkostnej kategórie obce**

Veľkostná kategória obce	Koeficient
0 -1 000	0,89
1 001 - 5 000	0,90
5 001 - 10 000	0,91
10 001 - 50 000	0,94
50 001 - 100 000	1,13
Košice	1,50
Bratislava	2,35

Kritérium *Počet obyvateľov* obce je upravený *koeficientom nadmorskej výšky*. Úlohou tohto koeficientu je vyrovnať rozdiely vyplývajúce z odlišných nárokov na zabezpečenie potrieb vyplývajúcich zo života v inej nadmorskej výške. Vyššou nadmorskou výškou narastajú aj nároky na zabezpečenie verejných potrieb obcou. Napríklad potreba vyšších finančných prostriedkov na údržbu obecných komunikácií alebo vyššia energetická náročnosť zabezpečenia úradov. V ukazovateli počtu obyvateľov obce je 44 % upravených koeficientom nadmorskej výšky, ktoré nadobúdajú hodnoty od 0,75 - 2,00. Do r. 2007 bola strmosť tohto koeficientu 0,85 - 1,35. Porovnanie strmosti koeficienta používaného do r. 2007 a od r. 2008 zobrazuje nasledujúci obrázok.



**Obrázok 7 Strmosť koeficientu nadmorskej výšky obce**

*Koeficient škôl a školských zariadení* rešpektuje vyššie finančné potreby tých obcí a miest, v ktorých je väčší počet detí. S väčším počtom škôl a detí narastá aj tento koeficient.

*Koeficienty horizontálneho vyrovnávania VÚC* sú určované a prispôbované každý rok zvlášť pre jednotlivé samosprávne kraje. Ich cieľom je spravodlivejšia realokácia finančných prostriedkov zohľadňujúca životnú úroveň, nezamestnanosť a iné makroekonomické ukazovatele. Najvyššie hodnoty koeficientov dosahuje Banskobystrický a Prešovský kraj, kým Bratislavský a Trnavský kraj dosahujú najnižšie hodnoty koeficientov.

## 2.2 Rozpočtové určenie daní v ČR

Impulzom pre zmeny v rozpočtovom určení dani v ČR v posledných desaťročiach bola reforma verejnej správy vyvolaná vznikom samostatnej Českej republiky. Dôsledkom reformy verejnej správy bolo obnovenie územnej samosprávy. Prvým právnym predpisom upravujúcim okrem iného aj rozpočtové určenie daní bol zákon České národní rady č. 576/1990 Sb. o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky),



ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon nadobudol účinnosť 1. januára 1991 a upravoval problematiku rozpočtového určenia dani celých desať rokov, počas ktorých bol niekoľkokrát novelizovaný. V súčasnosti rozpočtové určenie daní upravuje zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů. Zákon vstúpil do platnosti začiatkom roka 2001 a platí dodnes. Rovnako ako predošlý zákon aj tento prešiel mnohými novelizáciami, ktoré vytvárali nové podmienky pre prerozdeľovanie daňových výnosov na určité obdobie. Zákon nebol od roku 2001, odkedy vstúpil do platnosti, do roku 2008 výrazne pozmenený, zväčša upravoval len percentuálne podiely. Zaujímavosťou však je, že spočiatku v sebe nezahŕňal financovanie krajov, ktoré zákon začal upravovať až na základne novely od roku 2002. [6] Dôvodom bola skutočnosť, že do roku 2001 kraje ako VÚC začali existovať až od roku 2001. Od 1. 1.2013 platí novelizovaný zákon o rozpočtovom určení daní, ktorý upravuje podiel na DPH, spotrebných daniach, daniach z príjmov, dani z nehnuteľností a cestnej dani nasledovne:

Daňové príjmy rozpočtov obcí tvoria:<sup>1</sup>

- výnos dane z nehnuteľností,
- podiel na 20,83 % z celoštátneho hrubého výnosu DPH,
- podiel na 22,87 % z celoštátneho hrubého výnosu dane (zálohy na daň) z príjmov FO zo závislej činnosti a funkčných pôžitkov,
- podiel na 23,58 % z celoštátneho hrubého výnosu dane (záloh na daň) z príjmov FO vyberanej zrážkou podľa zvláštnej sadzby,
- podiel na 23,58 % z 60 % z celoštátneho hrubého výnosu dane (záloh na daň) z príjmov FO zníženého o predchádzajúce 23,58 % výnosy,
- podiel na 23,58 % z celoštátneho hrubého výnosu dane z príjmov PO,
- 30 % z výnosu záloh na daň z príjmov FO, ktoré majú na území obce bydlisko ku dňu ich splatnosti,
- daň z príjmov PO v prípade, kedy daňovníkom je príslušná obec
- podiel na 1,5 % z celoštátneho hrubého výnosu dane (záloh na daň) z príjmu FO zo závislej činnosti a z funkčných pôžitkov.

Daňové príjmy rozpočtov krajov tvoria:<sup>2</sup>

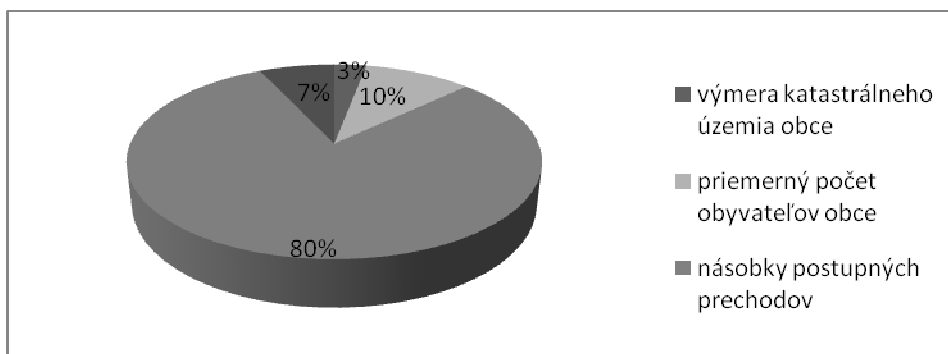
- daň z príjmu PO v prípadoch, keď daňovníkom je príslušný kraj,
- podiel na 7,86 % z celoštátneho hrubého výnosu DPH
- podiel na 8,65 % z celoštátneho hrubého výnosu dane (záloh na daň) z príjmu FO zo závislej činnosti a funkčných pôžitkov,
- podiel na 8,92 % z celoštátneho hrubého výnosu dane z príjmu FO vyberanej zrážkou podľa zvláštnej sadzby,

<sup>1</sup> Zákon č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení daní, § 4

<sup>2</sup> Zákon č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení daní, § 1-3

- podiel na 8,92 % z 60 % z celoštátneho hrubého výnosu dane (záloh na daň) z príjmu FO zníženého o predchádzajúce 8,92 % výnosy,
- podiel na 8,92 % z celoštátneho hrubého výnosu dane z príjmu PO, s výnimkou výnosov, keď je daňovníkom príslušný kraj.

Medzi zdroje daní, z ktorých plynú podiely pre mestá a obce sú na rozdiel od SR zahrnuté aj nepriame dane, a to DPH. Kritéria pre rozdeľovanie týchto podielov sú rovnaké pre všetky tri druhy daní (daň z príjmu FO aj PO, DPH). Sú to štyri základné kritéria, ktorých percentuálnu váhu zobrazuje nasledujúci obrázok.



**Obrázok 8 Kritéria rozdeľovania prostriedkov obciam ČR**

Najmenší vplyv pri rozdeľovaní finančných prostriedkov obciam má *výmera katastrálneho územia obce*, ktorá sa počíta ako podiel výmery katastrálneho územia obce a výmery Českej republiky. Výraznejšiu váhu má však *priemerný počet obyvateľov obce* (10 %), ktorého koeficient danej obce sa určí ako podiel počtu obyvateľov obce a počtu obyvateľov ČR. Kritérium zohľadňujúce počet detí a žiakov navštevujúcich školu zriadenú obcou má váhu 10 %.

Najväčší vplyv pri určovaní objemu podielových daní, až 80 %, má však tzv. "*násobok postupných prechodov*". Ide o ukazovateľ, ktorý zohľadňuje počet obyvateľov obce ako marginálne kritérium, na základe ktorého sú uskutočňované prepočty podielov daňových príjmov. Práve kritérium zohľadňujúce počet obyvateľov ako najdôležitejší prvok daného systému je podstatným rozdielom oproti SR. Toto kritérium úmerne zvýhodňuje obce a mestá s vyšším počtom obyvateľov. Zobrazenie spôsobu výpočtov násobkov postupných prechodov je znázornené v nasledujúcej tabuľke.

**Tabuľka 5 Koefficienty a násobky postupných prechodov**

Obce s počtom obyvateľov	Koefficienty postupných prechodov	Násobok postupných prechodov
0 – 50	1,0000	1,0000 * počet obyvateľov obce
51 - 2 000	1,1081	50 + 1,1081 * počet obyvateľov z počtu obyvateľov obce presahujúcich 50
20 001 - 30 000	1,1869	2210,8 + 1,1869 * počet obyvateľov z počtu obyvateľov obce presahujúcich 2 000
30 001 - 110 000	1,3889	35 444,0 + 1,3889 * počet obyvateľov z počtu obyvateľov obce presahujúcich 30 000
110 001 - a viac	2,7525	146 556,0 + 2,7525 * počet obyvateľov z počtu obyvateľov obce presahujúcich 110 000

Spôsob rozdeľovania výnosu z daňových príjmov krajom je odlišný ako v prípade VÚC na Slovensku. V prílohe č. 1 zákona č. 243/2000 Sb. o RUD, je uvedená konkrétna percentuálna výška ktorej zodpovedá alikvotný výnos. Z určeného podielu daní pre kraje dostane každý kraj takú výšku, ktorej zodpovedá percentuálna časť uvedená v zákone.

### 2.3 Komparácia rozpočtového určenia podielových daní

Systém rozpočtového určenie daní v ČR je založený na viacerých podielových daniach. V súčasnosti používajú tri podielové dane, daň z príjmov FO, daň z príjmov PO a DPH, ktorých podiel na výnose je zdrojom príjmov miest a obcí. Riziko vyplývajúce z neplnenia plánovaných daňových príjmov v dôsledku zníženého výberu niektorej dane je diverzifikované na väčší počet zdrojov. Na Slovensku je jedinou podielovou daňou daň z príjmov FO. Nasledujúca tabuľka zobrazuje podielové dane, ktoré sa využívajú na financovanie municipalít v porovnávaných krajinách.

**Tabuľka 6 Podielové dane v SR a ČR**

Slovenská republika	Česká republika
Daň z príjmov FO	Daň z príjmov FO
	–zo závislej činnosti
	–zo samostatnej zárobkovej činnosti
	–vyberaná zrážkou pri zdroji
	Daň z príjmov PO
	DPH

Rozdiely v uskutočňovanom systéme rozpočtového určenia daní v oboch porovnávaných krajinách pozorovať nie len pri určení zdrojov toku podielových daní ale aj pri uskutočňovaní prepočtu nárokov obcí na daňových príjmoch. Systém realizovaný na Slovensku je v značnej miere zložitejší, najmä vďaka spôsobu prerozdelenia rozvrhnutého na väčšiu základňu. Väčší počet a prepracovanejšie stanovenie kritérií, kvantifikácia ich váh umožňuje zabezpečiť systému väčšiu spravodlivosť a solidaritu. Spravodlivosť systému je však značne limitovaná, najmä zložitou výpočtu a súhrnnými ukazovateľmi, ktoré nemôže vyčíslieť každá obec individuálne, nakoľko tieto hodnoty automaticky uskutočňuje program. Výhodu slovenského modelu je možné pozorovať v porovnaní s Českou republikou, kde majoritným kritériom stanovenia výšky podielov na daňových príjmoch je násobok postupných prechodov, ktorý zohľadňuje počet obyvateľov obce. Flexibilita systému v SR, dobré nastavenie a diverzifikácia jeho základných kritérií prerozdelenia ohrozuje najmä nestabilita vyplývajúca z umožnenej pružnosti zmien nastavení systému vládou podľa jej aktuálnych rozhodnutí.

### 3 ZÁVER

Každá novelizácia zákona o rozpočtovom určení daní či už v SR alebo ČR priniesla so sebou nové pravidlá prerozdelenia daňových výnosov, čo vždy vyvolalo nespokojnosť niektorých obcí, ktoré sa cítili byť diskriminované. Systém rozpočtového určenia daní v Českej republike je odlišný od systému v Slovenskej republike už v jeho základnom princípe a to zdrojoch toku podielov daní. V ČR je tento systém diferencovaný a riziko možných výpadkov daňových príjmov je rozložené na viaceré daňové zdroje - priame ale aj nepriame dane. Na Slovensku je tento systém zameraný len na jedinú priamu daň, konkrétne len na daň z príjmu FO. Väčším počtom kritérií a váh priznávania podielu daní je snaha zabezpečiť väčšiu spravodlivosť v prerozdeľovaní daňových príjmoch. Fundamentálnym pilierom finančných zdrojov miestnych samospráv sú daňové príjmy, z ktorých podieľová daň z príjmu fyzických osôb tvorí viac ako 30 % celkových príjmov rozpočtov. V súčasnom období poznačenom dopadmi svetovej krízy výpadok príjmov z tejto dane predstavuje riziko destabilizácie rozpočtov a ohrozenie finančnej sebestačnosti miestnych samospráv.

### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BAHL, R., LINN, J. *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford University Press, 1992.
- [2] World Bank Group, *Intergovernmental Fiscal Relations*, dostupné na < [www1.worldbank.org](http://www1.worldbank.org)>
- [3] JÍLEK, M. (2008) *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*, ASPI Wolters Kluwer, Praha, 2008, ISBN 978-80-7357-355-3
- [4] SWIANIEWICZ, P. - KLING, J. 2003. *Konsolidácia alebo fragmentácia : Veľkosť miestnych samospráv v Strednej a Východnej Európe*. Bratislava : M.E.S.A.10, 2003. s. 19.

- [5] JAKUBÍKOVÁ, E. a BÁNOCIOVÁ, A. (2008) ,Daň z nehnuteľností vo svetle fiškálnej decentralizácie v SR, odborný príspevok v zborníku: Národná a regionálna ekonomika VII, Herľany.
- [6] PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů : teorie a praxe*. 2. vyd. Praha : GRADA, 2009. ISBN 978-80-247-2789-9. s. 135.
- [7] MARKOVÁ, H. - BOHÁČ, R. 2007. *Rozpočtové právo*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2007. 248 s. ISBN 978-80-7179-551-3.
- [8] MEDVEĎ, J. - NEMEC, J. 2004. *Mikroekonomické východiská verejných financií*. Bratislava : SPRINT, 2004. 184 s. ISBN 80-89085-29-6.
- [9] SCHULTZOVÁ, A. a kol. 2007. *Verejné financie : vybrané otázky pre 3. stupeň vysokoškolského vzdelávania*. 1. vyd. Bratislava : Ekonóm, 2007. 320 s. ISBN 978-80-225-2326-4.
- [10] SIVÁK, R. - ČIERNIK, A. 2004. *Finančná kontrola verejných prostriedkov v trhovej ekonomike*. Bratislava : EKONÓM, 2004. 178 s. ISBN 80-225-1955-3.
- [11] Zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy.
- [12] Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy.
- [13] Zákon č. 564/2004 Z. z. o rozpočtovom určení dane z príjmov územnej samospráve.
- [14] Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.
- [15] Nariadenie vlády SR z 1. decembra 2004 o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve.
- [16] Zákon č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům.
- [17] Zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).
- [18] Zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.
- [19] Vyhláška č. 449/2012 Sb. o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů.

Ing. Viera ZORIČÁKOVÁ, PhD.

Ekonomická univerzita v Bratislave, Podnikovohospodárska fakulta so sídlom v Košiciach

viera.zoricakova@euke.sk

# VYUŽITIE SIEŤOVEJ ANALÝZY PRI SKÚMANÍ KOMPLEXNÝCH VZŤAHOV MAKROEKONOMICKÝCH INDIKÁTOROV A PRÍJMOVÝCH ZLOŽIEK ŠTÁTNEHO ROZPOČTU SR

Radovan DRÁB – Lucia MIHÓKOVÁ

## Abstract

*State budget revenues significantly reflect the impact of the country economic development in the field of public finance. Linking the macroeconomic environment with the revenue side is amplified by the financial crisis, which significantly contributed to the deterioration of fiscal indicators. Evaluation of the crisis impact on the income components changes requires, due to the number of macroeconomic factors that determine the particular tax system, to examine and verify their mutual causal relationship. The aim of this paper is to identify significant causal relationship between macroeconomic variables and income components of the state budget through a graphical, edge weighted, networks judged to identify the graph skeleton representing the strongest links between the analysed variables.*

**Keywords:** network analysis, revenues, state budget

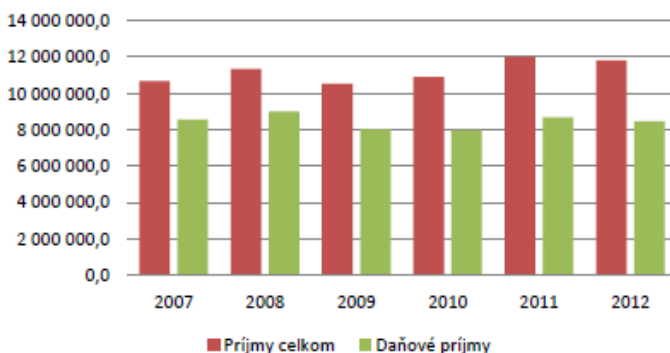
## 1 ÚVOD

Pokles hospodárskej výkonnosti v krajine v dôsledku exogénnych faktorov, akým je súčasná kríza znamená pre verejnú rozpočtovú sústavu hrozbu zníženia objemu prijatých finančných prostriedkov a nárast výdavkov spojených s podporou ekonomického rastu. Zvýšené finančné nároky pre zabezpečenie verejných potrieb tak pre rozpočty všetkých vládnych úrovní znamenajú vznik, či prehĺbenie fiškálnej nerovnováhy.

Za rozhodujúcu časť verejných príjmov, ktoré významne odrážajú ekonomický vývoj v oblasti verejných financií možno považovať daňové príjmy. Ich význam sa umocnil najmä počas rokov ostatnej krízy, kedy došlo k výrazným zmenám v ich objeme i štruktúre na jednotlivých vládnych úrovniach. Dôvodom bol nielen negatívny vývoj makroekonomických a finančných podmienok, ale aj smerovanie vládnej konsolidácie. Z hľadiska hodnotenia dopadov krízy v oblasti príjmov je preto potrebné skúmať komplexné vzťahy medzi príjmovými položkami a makroekonomickými ukazovateľmi, ku zhoršeniu ktorých došlo v čase krízy a zároveň determinovali vývoj daňových základní.

### 1.1 Vývoj objemu a štruktúry príjmov štátneho rozpočtu (ŠR)

Zníženie daňových príjmov štátneho rozpočtu, ktorý patrí medzi najdôležitejší a najvýznamnejší nástroj verejných financií, bolo ovplyvnené nielen nepriaznivou ekonomickou situáciou v SR, ktorá je vzhľadom na vysokú otvorenosť závislá od svetového diania, ale aj priamym pôsobením vlády v podobe prijatých opatrení a legislatívnych zmien v snahe podporiť ekonomický rast v krajine.



**Obrázok 1 Vývoj celkových príjmov a daňových príjmov ŠR v rokoch 2007 – 2012**

*Zdroj: vlastné spracovanie podľa MF SR*

Výrazné zmeny v objeme príjmov do ŠR boli zaznamenané najmä v roku 2009, kedy došlo v porovnaní s predchádzajúcim rastovým obdobím (2007 – 2008) k zníženiu celkových príjmov o 7,1 %, a to na úroveň 10 541 mil. eur. V rokoch 2009 a 2010 došlo zároveň k poklesu daňových príjmov (na úroveň 7 962 mil. eur v roku 2010). Počas nasledujúcich dvoch rokov sa príjmy do ŠR zvyšovali a v roku 2011 dosiahli najvyššiu hodnotu v sledovanom období vo výške 12 001 mil. eur. V roku 2012 došlo spolu s poklesom celkových príjmov ŠR k opätovnému zníženiu daňových príjmov na úroveň 8 463 mil. eur, čím hodnota daňových príjmov nedosiahla ani východiskovú hodnotu predkrízového obdobia z roku 2007. Uvedené zníženie daňových príjmov ŠR pre rok 2012 predstavovalo plnenie rozpočtu na 91,7 % oproti schválenému rozpočtu, čo bolo zapríčinené najmä výpadkom DPH, dane z príjmov právnických osôb a nižším výberom spotrebných daní.

Zmeny v štruktúre príjmov a rozloženia celkového daňového zaťaženia SR do značnej miery odzrkadľovali vývoj ekonomických podmienok i realizovanie vládnej konsolidácie v oblasti príjmov (Tabuľka 1). Kým do roku 2009 sa podiel na daňových príjmoch udržiaval relatívne nezmenený (priame dane 28 % a dane nepriame 72 %), konsolidácia v oblasti daní od roku 2010 priniesla zmenu podielu v prospech nepriamych daní (tvorili takmer 80% podiel na daňových príjmoch ŠR). Z hľadiska zloženia daňového zaťaženia sa tak potvrdili tvrdenia EK, že „staré členské krajiny“,

ktoré pristúpili k EÚ v roku 2004 (čo je prípad aj SR) majú podiel priamych daní na výnosoch z daní nižší než v ostatných krajinách.

Najväčší pokles zaznamenali daňové príjmy v rokoch 2009 a 2010. Z hľadiska ich štruktúry sa v uvedenom období najvýraznejšie znižovali daňové príjmy z FO a PO. Z dôvodu podpory pracovných síl a znižovaniu výraznej nezamestnanosti došlo k zníženiu osobných daní z príjmov, čo prispelo k zníženiu podielu príjmov z priamych daní. Kompenzáciou znižovania daňového zaťaženia práce bol presun daňového zaťaženia do oblasti nepriamych daní (v SR rast podielu až o 15 %). K najvýraznejším zmenám došlo v oblasti sadzieb DPH a spotrebných daní. Granty a transfery, ktoré počas sledovaného obdobia vykazovali rastúci trend mali podiel na príjmoch do ŠR priemerne 20 %. Nedaňové príjmy (tvoriace priemerne 7% podiel na celkových príjmoch ŠR) zaznamenali najväčší pokles v rokoch 2009 a 2010, následne rástli avšak v roku 2012 opätovne klesli na 695,7 objem mil. eur.

**Tabuľka 1 Štruktúra príjmov ŠR v rokoch 2007 - 2012**

Ukazovateľ v mil. eur	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>PRÍJMY ŠR SPOLU</b>	<b>10 696</b>	<b>11 352,4</b>	<b>10 540,8</b>	<b>10 900,9</b>	<b>12 002,3</b>	<b>11 830,0</b>
v tom: <b>DAŇOVÉ PRÍJMY</b>	8 572	9 023,8	8 024,9	7 962,4	8 700,3	8 463,6
Daň z príjmov FO	110	117,9	28,6	139,0	112,1	234,4
Daň z príjmov PO	1 741	2 122,1	2 129,6	1 257,5	1 620,4	1 733,0
Daň vyberaná zrážkou	189	205,9	155,8	152,3	143,2	167,1
DPH	4 514	4 632,5	3 846,4	4 431,5	4 753,1	4 307,1
Spotrebné dane	1 981	1 905,2	1 835,4	1 944,9	2 001,7	1 979,9
<b>NEDAŇOVÉ PRÍJMY</b>	787	880,5	828,2	681,3	858,8	695,7
<b>GRANTY TRANSFERY</b> A	1 337	1 448,1	1 687,7	2 257,1	2 443,2	2 670,8

Zdroj: vlastné spracovanie podľa MF SR

## 2 SKÚMANIE KOMPLEXNÝCH VZŤAHOV MAKROEKONOMICKÝCH INDIKÁTOROV A PRÍJMOVÝCH ZLOŽIEK ŠTÁTNEHO ROZPOČTU SR

Makroekonomický vývoj krajiny ovplyvňuje tvorbu kvalitnej daňovej prognózy i efektívny odhad daňových výnosov. Ekonomickú situáciu v krajine a politický faktor však nemožno považovať za jedinú determinanty výšky daňového výnosu (Kubátová, 2012). Ako uvádza Klazar (2003), konečná výška vybranej dane je výsledkom veľkého množstva determinantov. Tie pôsobia buď priamo, prostredníctvom konštrukcie dane



ako takej, alebo nepriamo, cez ovplyvňovanie správania daňových poplatníkov. Podľa názoru Klazara (2003), nie je možné všetky vplyvy podchytiť a zároveň to nie je ani nutné.

Kvantifikácia objemu a štruktúry príjmov štátneho rozpočtu období 2007 – 2012 potvrdzuje, že v krízových rokoch došlo k zhoršeniu vývoja celkových i daňových príjmov. Spomedzi množstva determinantov možno, na základe vyššie uvedených skutočností, za významné považovať samotný negatívny vývoj makroekonomického prostredia (podmieňujúceho vývoj daňových základní), ako aj realizovanú daňovú politiku zameranú najmä na prijímanie protikrízových opatrení.

Vzhľadom na množstvo ekonomických faktorov, ktoré determinujú daňový systém je ale žiaduce a vhodné identifikovať a overiť komplexné vzťahy medzi makroekonomickou základňou a príjmovými komponentmi.

Pri analýze vzájomných vzťahov a závislostí je možné využiť široké spektrum matematických a štatistických metód, modelov a analytických nástrojov. Vhodným a hodnotným nástrojom na tvorbu matematických modelov pre rozmanité problémy je, ako uvádza Palúch (2008) teória grafov. Ako samostatná matematická disciplína, ktorá vznikla v prvej polovici 20. storočia, predstavuje v súčasnosti často využívanú disciplínu, aplikovanú v rôznych oblastiach spoločenskovedného života. Jej využitie možno nájsť nielen v technickej oblasti (navrhovanie dopravných a inžinierskych sietí), ale aj v oblasti ekonomickej. Pomocou nej možno identifikovať a popísať rôzne väzby v rámci spoločenských i ekonomických sietí. Ako príklad môže slúžiť hľadanie vzťahov a previazanosť podkladových aktív podielových fondov resp. portfóliových investícií. Grafy zároveň predstavujú nástroj vizualizácie identifikovaných zhlukov resp. slúžia ako prostriedok na identifikáciu reťazca nadväzujúcich vzťahov medzi skúmanými premennými Mihóková (2013).

Predkladaný príspevok je v nadväznosti na uvedené skutočnosti zameraný na identifikáciu relevantných väzieb medzi vybranými príjmovými položkami štátneho rozpočtu SR a vybranými makroekonomickými ukazovateľmi prostredníctvom orientovaného grafu, ktorého dĺžka hrany je odvodená ako uvádza Onella et.al. (2004) z veľkosti korelačného koeficientu dvoch príslušných vrcholov. Samotnej aplikácii grafu predchádza korelačná analýza na údajoch získaných z databáz.

### **2.1 Charakteristika skúmaných veličín**

V predkladanej analýze boli vzťahy medzi uvažovanými veličinami identifikované na základe ročných údajov v období 1995– 2012, vychádzajúc z databázy AMECO, Eurostatu a MF SR, v metodike a členení ESA 95. Výber ukazovateľov do analyzovaných skupín bol uskutočnený na základe teoretických poznatkov domácej i zahraničnej odbornej literatúry i empirických zdrojov domácich a zahraničných analytických kapacít sústredených v oblasti verejných financií.

Do *makroekonomickej skupiny* boli zaradené viaceré ekonomické ukazovatele, z ktorých časť možno označiť za priame faktory.<sup>3</sup> K makroekonomickým veličinám patria: *faktory výkonnosti hospodárstva - HDP a jeho komponenty* (spotreba domácností (SD), spotreba vlády (SVI), tvorba hrubého fixného kapitálu (THFK), celkový domáci dopyt (DD), vývoz (EX) a dovoz (IM)), *faktory sociálneho vývoja a trhu práce* - miera nezamestnanosti (miera.nezamest), nezamestnanosť (nezamest), zamestnanosť (zamest) a rast zamestnanosti (rast.zamest), hrubý národný disponibilný dôchodok (HNDD) a *d'alšie faktory* - miera inflácie (CPI a HCPI). V analýze boli využité aj rastové hodnoty vybraných veličín.

Do *skupiny príjmových komponentov ŠR* boli zaradené položky v súlade s použitou metodikou ESA 95. Do príjmovej skupiny patria celkové daňové príjmy ŠR, priame dane - daň z príjmov fyzických osôb (DFO), daň z príjmov právnických osôb (DPO) a nepriame dane - daň z pridanej hodnoty (DPH) a spotrebné dane (SPOTRD).

Definície uvedených premenných boli v súlade s použitou metodikou, ktorá je k dispozícii na stránkach databázy AMECO (AMECO, 2013) a preto vzhľadom na množstvo uvažovaných veličín a rozsah ich definícií nie je potrebné uvádzať ich charakteristiku v príspevku.

Medzi uvažované veličiny boli zároveň zaradené premenné, reprezentujúce *charakteristiky existujúcej systémovej krízy* – rast úverov v ekonomike (credit growth), úverový boom v krajine (credit boom), fiškálnu politiku (fiscal policy) a paniku depozitorov (bank run).<sup>4</sup>

## 2.2 Metodológia a výsledky analýzy

V príspevku bola vizualizácia relevantných vzťahov, reprezentovaných hranami grafu, medzi makroekonomickými veličinami a príjmovými zložkami, založená na korelačnej analýze. Po predspracovaní údajov bola uskutočnená korelačná analýza všetkých veličín využitím symetrického korelačného koeficientu - Kendalloveho Tau. Z matice korelácií boli eliminované páry veličín, ktorých korelácia nebola na hladine  $\alpha=0,05$  štatisticky významná. Takáto matica bola zostavená pre každú uvažovanú príjmovú položku samostatne.

Druhým krokom bola transformácia existujúcich matíc potrebných pre tvorbu grafov. Hodnoty korelačných koeficientov v maticiach boli prepočítané na graficky interpretovateľnú hodnotu, predstavujúcu vzdialenosť dvoch príľahlých vrcholov. Pri prepočte bol využitý výskum Onella et. al. (2004), ktorý pre vzdialenosť každého páru vrcholov grafu podkladových aktív odvodil vzťah:

$$d_{ij}^t = \sqrt{2(1 - \rho_{ij}^t)} \quad (1)$$

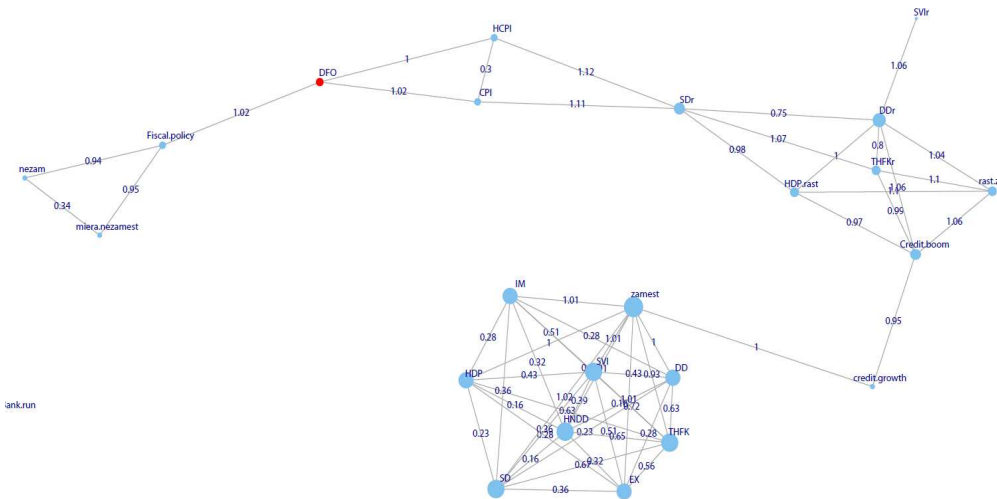
<sup>3</sup> Priame faktory, predstavujú rôzne typy makroekonomických indikátorov, faktory vstupujúce do konštrukcie daňového výnosu, ktoré sú z pohľadu kvantitatívneho určenia označované za zásadné (Kubátová, 2012).

<sup>4</sup> Bližšie viď Mihóková (2013)

kde:  $d_{ij}$  predstavuje vzdialenosť dvoch príslušných vrcholov a

$\rho_{ij}$  je korelačný koeficient týchto vrcholov.

Prepočtom korelácie na vzdialenosti podľa uvedeného vzorca (1) bol zmenený rozsah hodnôt korelačného koeficientu z  $[-1;1]$  na  $[2;0]$ . Pomocou matice vzdialeností bol následne v programe R vytvorený orientovaný graf (Obrázok 2), ktorého váhy hrán predstavovali hodnoty vzdialenosti. Pre prehľadnosť a rozsah prezentujeme výsledky analýzy iba pre DFO. Zobrazený graf s príjmovou položkou - výnos z DFO zachytáva zhľady príbuzných vrcholov (veličín) spojených hranami, ktorých dĺžka je odvodená od sily a smeru ich závislosti. Pre rozloženie grafu bol využitý vzor fruchterman reingold.



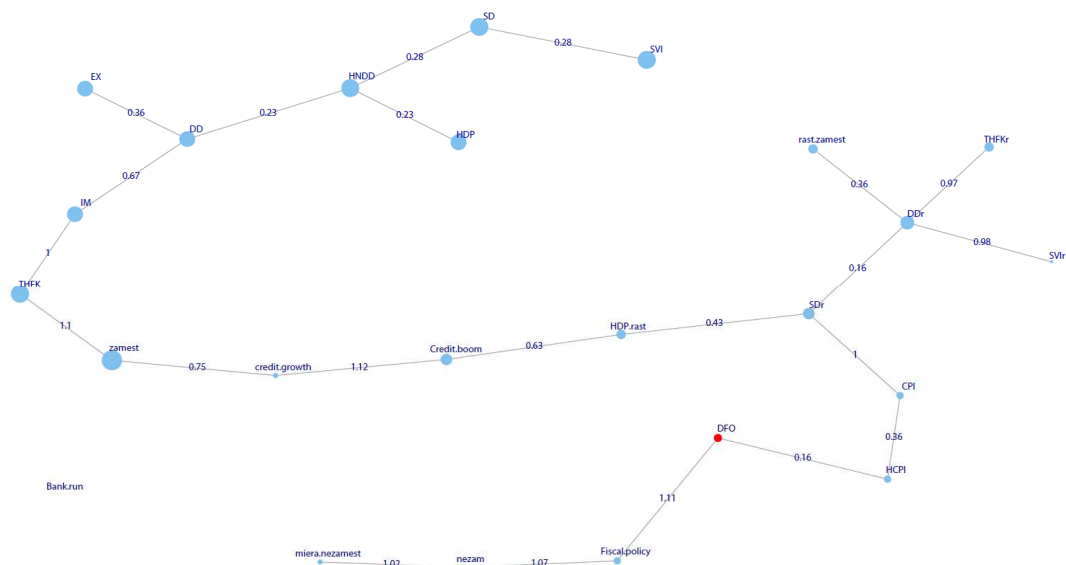
**Obrázok 2 Graf komplexných väzieb pre DFO**

*Zdroj: vlastné spracovanie v programe R*

Z grafu je možné identifikovať významné zhľady veličín, určiť párové väzby medzi vrcholmi, pričom ich tesnosť udáva hodnota vzdialenosti medzi vrcholmi. Najväčšou výhodou uvedeného grafu je možnosť identifikovať aj nepriame a sprostredkované väzby v sieti. Zaujímavým výsledkom tohto grafu je trojuholníková skupina veličín ovplyvnená sociálnou politikou SR, ktorá je tvorená ukazovateľmi nezamestnanosti a premennej sledujúcej uskutočňovanú fiškálnu politiku. Uzol DFO je priamo prepojený s touto skupinkou na jednej strane a na strane druhej má priamu väzbu na cenové indexy, prostredníctvom, ktorých je spojený s ostatnou časťou ukazovateľov.

Pre identifikáciu najkratšieho spojenia všetkých uzlov v grafe, a teda možnosti určiť najkratšiu sprostredkovanú väzbu medzi všetkými premennými na základe vzdialeností medzi vrcholmi odvodenými z tesnosti väzieb premenných, je možné využiť metódu hľadania stromu grafu. Po jej aplikácii je predchádzajúci graf redukovaný iba na vrcholy pospájané jednou najkratšou cestou (Obrázok 3).

Zo stromu grafu je identifikovateľný negatívny vplyv fiškálnej politiky a miery nezamestnanosti na výšku výnosov DFO na jednej strane a mierne pozitívny vzťah k cenovým indexom, prostredníctvom ktorých sú previazané na ostatné makroekonomické ukazovatele. Na základe tejto skutočnosti možno predpokladať, že zmeny výnosov z DFO budú najcitlivejšie tak k sociálnej a fiškálnej politike, ako aj k vývoju cenových indexov a spotreby domácností.



**Obrázok 3** Strom grafu komplexných väzieb pre DFO

*Zdroj: vlastné spracovanie v programe R*

### 3 ZÁVER

Pokles ekonomickej výkonnosti v čase ostatnej krízy sa odzrkadlil znížovaním objemu celkových i daňových príjmov v rozpočtoch na všetkých vládných úrovniach. Pri hodnotení vplyvu makroekonomického prostredia na príjmové komponenty je preto opodstatnené skúmať vzájomné väzby a vzťahy medzi nimi.

Pri analýzach komplexných vzťahov v ekonomike je možné považovať jednotlivé ekonomické kategórie za prvky previazanej siete. To umožňuje využívať nové a netradičné nástroje akým je aj sieťová analýza, ktorej aplikácia bola použitá aj v predkladanom príspevku. Pre identifikáciu komplexných vzťahov medzi vybranými príjmovými položkami štátneho rozpočtu SR a vybranými makroekonomickými ukazovateľmi bola v príspevku využitá aplikácia hranovo ohodnoteného sieťového grafu a korelačná analýza. Na základe hodnôt vzdialeností medzi uzlami bol identifikovaný strom grafu, ktorý umožnil posúdenie priamych, ale aj sprostredkovaných väzieb medzi ekonomickými kategóriami.

Tieto metódy majú potenciál pre zobrazenie a skúmanie rôznych komplexných kauzálnych vzťahov v ekonomike. Jej rozšírením môže byť využitie Grangerovej kauzality ako podkladu pre tvorbu orientovanej matice vzdialeností.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] KLAZAR, S. 2003. *Efektivnost predikcí daňových příjmu v ČR*. VŠE v Praze, 2003, s.123 Dizertační práce.
- [2] KUBÁTOVÁ, K., et al. 2012. *Vliv daňových a výdajových nástrojů na mikroekonomickou a makroekonomickou efektivnost*. Praha: Wolters Kluwer ČR, ISBN 978-80-7357-979-1
- [3] MIHÓKOVÁ, L. 2013. *Fiškálne dopady finančnej krízy v krajinách V4*. Ekonomická fakulta TUKE, s. 199. Dizertačná práca.
- [4] MINISTERSTVO FINANCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY. *Priebežné plnenie štátneho rozpočtu*. [online]. [cit. 2013-09-02]. Dostupné na internete: <http://www.mfsr.sk/Default.aspx?CatID=3569..>
- [5] PALÚCH, S. 2008. *Algoritmická teória grafov*. EDIS, Žilina. [online]. [cit. 2013-09-02] Dostupné ma internete: <http://frcatel.fri.uniza.sk/users/paluch/grafy.pdf>
- [6] ONELLA, J.-P. et.al. 2004. *Clustering and information in correlation based financial networks*.

### **databázy:**

- [1] ANNUAL MACRO-ECONOMIC DATABASE (AMECO). [online database]. [cit. 2011-11-5]. Dostupné na internete: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/ameco/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm)
- [2] EUROSTAT STATISTICS DATABASE. [online database]. [cit. 2011-10-10]. Dostupné na internete: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database)

Ing. Radovan DRÁB, PhD.<sup>1</sup> – Ing. Lucia MIHÓKOVÁ, PhD.<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy FVS UPJŠ

<sup>2</sup>Katedra financií EkF TUKE

radovan.drab@upjs.sk, lucia.mihokova@tuke.sk

## VYUŽÍVANIE INFORMAČNÝCH TECHNOLOGIÍ V OBLASTI VEREJNEJ SPRÁVY

Patrik GABURA

### Abstract

*E-government is defined by OSN as use of the world-wide-web for delivering government information and services to the citizens. It includes electronic voting system, electronic submission of documents for public authorities (including courts), submitting business declarations (accounts, tax, tax returns and statistics), electronic accessibility to public administration, free available information about public administration, free computer access for citizens, legislative framework accessible online and many others. The main purpose of doing so, is the opening the public administration more to the citizens and doing the public administration more transparent. However we can expect in the close future substantial, even a revolutionary transformation in the public administration field, there are many countries with Slovakia included who are far behind the top countries in the area. Moreover those countries on the top are not just the countries from the west Europe and the USA. This article will look into the newest approaches and newest plans of most advanced nations in the area of e-government, especially in European Union and compare it with approach taken in Slovakia so far and will also try to find some solutions how to deal with state we are now.*

*Keywords: information technology, e-government, public administration*

### 1 ÚVOD

Žijeme vo svete doslova až presýtenom technológiami a ich vplyv je čím ďalej, tým výraznejší. Mení dokonca i naše neraz roky zabehnuté zvyky a rovnako formuje iným smerom i celú spoločnosť. Otázky využívania moderných technológií, generálne nielen vo forme on-line sietí, či vzťahu k tzv. informačným technológiám v oblasti verejnej správy preto boli len otázkou času. Určité automatizačné snahy, dokonca i v krajinách východného bloku, boli vcelku obvyklými. Ale presne tak ako komunikačné tak aj informačné technológie, začali náš život ovplyvňovať v takej veľkej miere len nedávno. Skutočné využitie moderných technológií pri výkone verejnej správy sa začalo až na konci 90. rokov.

Dnes už sú vo svete krajiny, ktoré pridávajú s preukazmi totožnosti aj unikátne prihlasovacie údaje, či si dokonca vyskúšali voľby s využitím snímania nahratých biometrických údajov na obmedzenie manipulácii, alebo umožnili voliť i pomocou informačných technológií. Takto bez nátlaku formou obligatórneho hlasovania sa

zvýšila volebná účasť najmä často voľby ignorujúcej skupiny mladých ľudí, v rukách ktorých je budúcnosť.

Čo teda môže ponúknuť svet nových technológií výkonu verejnej správy prípadne čomu sa môže Slovensko priučiť?

## 2 MOŽNOSTI E-GOVERNMENTU

E-Government je „elektronickou formou výkonu verejnej správy pri aplikácii informačno-komunikačných technológií v procesoch verejnej správy,“ (Fábryová, L., 2007) ktorá by mala byť, ale viac zameraná na potreby ľudí, ako štátu, a zohľadňovať to pri svojej materializácii v rámci zavádzania do praxe. (Nixon, P., Koutrakou, V., 2010) Iná definícia hovorí o „využití informačno-technických prostriedkov na zabezpečenie efektívnej a nákladovo-efektívnom vládnutí, zabezpečovaní viac prístupných vládnych služieb, umožnení väčšieho prístupu verejnosti k informáciám a dávaniu väčšej zodpovednosti do rúk občanov.“ ( Bhatnagar, S., 2004, s. 19)

Využitie možností informačných technológií, alebo najnovšie v rozšírenej podobe informačno-komunikačných technológií (ICT- Information and Communication Technologies (napr. Henman, P., 2010, s. XI a ďalšie)) pri výkone verejnej moci<sup>1</sup> sú značne široké. Občan i podnikateľ by mali „vybaviť úradné záležitosti na jednom mieste, prípadne priamo z domu, kancelárie, prostredníctvom svojho počítača.“ (Fábryová, L., 2007) Nejedná sa len o tzv. „informačné technológie“, ale rovnako i o iné komunikačné prostriedky, akými sú mobilné telekomunikačné prostriedky (a verejná dostupnosť takýchto prostriedkov), existencia rôznych špecializovaných identifikačných prostriedkov (elektronické karty), poskytovanie informácií na diaľku, či napríklad čím ďalej, tým viac využívanie biometrických údajov. (Hinšt, J., Vavrová, T., Jún 2013).

V rámci teórie E-governmentu, môžeme hovoriť o rozdielnych formách korelácie jednotlivých zložiek právnych subjektov v rámci štátu, predovšetkým v zmysle vzájomnej komunikácie. Musíme si uvedomiť rozdielne záujmy a ciele orgánov verejnej správy, fyzických osôb, konajúcich ako individuálne subjekty a rovnako i podnikateľských subjektov, či už právnických osôb, alebo fyzických osôb v oblasti verejnej správy. Teória rozdeľuje tieto typy Government-to-Citizen (ako primárny a najviac skloňovaný, od vybavovania základných a takmer „každodenných“ úkonov na jednotkách územnej samosprávy, či iných úradoch verejnej správy až po voľby), Government-to-Business (činnosti predovšetkým v rámci podpory podnikania, od jednoduchej dostupnosti potrebných informácií až po zjednodušenie získavania povolení), menej zánme formy akými sú Government-to-Government (nielen v zmysle

---

<sup>1</sup> Výkonom verejnej moci sa obvykle (rovnako tak túto definíciu používa i návrh zákona o e-Governmente) rozumie konanie orgánu verejnej moci v rozsahu podľa osobitných predpisov, vo veciach rozhodovania o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb.

horizontálnej a vertikálnej úrovne v rámci jednej krajiny, ale rovnako i v rámci napríklad Európskej únie na zabezpečenie fungovania vnútorného trhu) a Government-to-Employees (nie moc využívaná forma v Európe spájaná často s doplnkovým vzdelávaním a profilovaním zamestnancov verejnej správy). ( Gil Garcia, J., 2013.) Ministerstvo financií Slovenskej republiky tu pridáva i G2A - Government to Administration (Fábryová, L., 2007) v rámci svojho portálu „informatizacia.sk,“ ktorý sa okrem iného venuje i E-governmentu.

Medzi najdôležitejšie funkcie E-governmentu ako celku, patria elektronická podpora služieb verejnej správy (najmä v zmysle prístupnosti a rýchlosti), ďalej predovšetkým šírenie informácií (ako benefit treba vidieť ekonomickosť a ekologickosť využitia moderných technológií v tomto ohľade), komunikácia medzi jednotkami reťazca (napríklad medzi jednotlivými úradmi alebo jednotlivcami a úradmi), finančné transakcie (napríklad platenie rôznych poplatkov) a zabezpečovanie samotného výkonu verejnej správy v užšom zmysle s väčším zapojením samotného občana do týchto aktivít. (Gil Garcia, J., 2013) E-Government by mal byť „priateľskejším, dostupnejším, transparentnejším a lacnejším“ (Bhatnagar, S., 2004. s. 19) výkonom verejnej správy v porovnaní s tradičným prístupom.

Práve jednoduchšia a prijateľnejšia aktivizácia občana by mala byť veľkým plusom, ktorý by mohol priniesť oveľa viac priestoru na občiansku diskusiu a participáciu oveľa väčšieho množstva občanov v posledných rokoch klesajúceho záujmu. K tomu prispieva i vo svojej podstate najnižšia platforma E-governmentu v zmysle technologickej náročnosti, ktorou je práve informovanie občanov. Čím jednoduchší prístup k informáciám, tým väčší záujem a snaha o aktívnu účasť. Podľa niektorých odborníkov, práve využitie moderných technológií by malo dokonca zvýšiť produktivitu práce v rámci výkonu verejnej správy súhrnom faktorov vymenovaných vyššie. (Homburg, V., 2008)

Nemenej dôležitým je na záver rozdelenie stupňov E-Governmentu. V prvom rade ide o publikovanie informácií on-line pre občanov o výkone verejnej moci. Nasleduje vyššia forma v podobe sprístupňovania dokumentov pre použitie v komunikácii s orgánmi verejnej správy. Tretiu skupinu tvorí doručovanie a prijímanie elektronických dokumentov (vrátane rôznych certifikátov, či oficiálnych dokumentov), posledným štádiom je plne on-line funkčný model, rozšírený o napríklad online kooperáciu viacerých vertikálne alebo horizontálne prepojených orgánov často prostredníctvom jednotného portálu, on-line platby, špeciálnu certifikovanú komunikáciu. (Bhatnagar, S, 2004, s. 20) Slovenská republika bude onedlho modelom číslo štyri v štádiu obmedzenej funkčnosti.

Samozrejme každá minca má dve strany a preto by sme neradi zostali len pri pozitívach. Veľmi otáznou je napríklad bezpečnosť – rizika spojené s online bezpečnosťou sú otázkou číslo jedna, ktorá sa viaže rovnako na súkromie a jeho potenciálnu stratu – pre mnohých však údaje na prvý pohľad nepodstatné môžu v spojitosti so znalosťami bezpečnostných systémov spôsobiť oveľa viac škody ako len nedostatok súkromia. Náklady na zavádzanie rovnako nie sú jednoznačne prístupné pre



každú krajinu – je však jedným z primárnych cieľov E-governmentu práve znížiť výdavky na samotnú verejnú správu. (Nixon, P., Koutrakou, V., 2010) Problémom sa javí i to, že prístupnosť týchto služieb pre všetko obyvateľstvo nemusí byť univerzálna (a to i dokonca v rámci napríklad Európskej Únie (Nixon, P., Koutrakou, V., 2010)) – keďže nie každý má prístup k informačno-technickým prostriedkom, prípadne dokonca technická gramotnosť stále nie je samozrejmosťou i vo vyspelých častiach sveta. Tento problém považujeme za irelevantný, keďže E-government nenahrádza v úplnom slova zmysle už zabehnuté služby a stále len tvorí alternatívu. Vo Veľkej Británii sa napríklad veľká časť daňových záležitostí presunula do on-line sféry, no napriek tomu stále beží alternatíva prostredníctvom telefónnych liniek, či dokonca síce obmedzený počet „off-line“ kontaktných miest. Transparentnosť sa môže zdať otáznou taktiež, keďže obvykle neexistuje tretia strana medzi občanom a štátom, na skutočnú transparentnosť by bola potrebná nezávislá inštitúcia. Táto strana zodpovedná za uverejňovanie a získavanie informácií by mohla zabezpečiť oveľa transparentnejšie informovanie, ako niekto, kto informuje o svojich vlastných aktivitách. Napriek intenzívnej snahe stále mnoho z cieľov vytýčených v rámci aplikácii E-governmentu nebolo dosiahnutých. Dôvodom sú často chyby „technického, organizačného, inštitucionálneho či kontextuálneho charakteru.“ (Gil Garcia, J., 2013, s. 22) Taktiež samotné prepájanie verejnej správy a nových technológií, ktoré sa šíria samé bez ďalších snáh medzi spoločnosťou nie je až také obtiažne. Reálne ťažké je ich implementácia s určitou mierou zodpovednosti, rovnosti, príležitostí pre všetkých a primárne v záujme ochrany demokracie – prípadne až jej prehlbovania. E-government totiž nie je len o technológiách, alebo prevažne o technológiách. V skutočnosti je len o využití týchto prostriedkov na stále len podstatu verejnej správy a to riešenie implementácie vládnej politiky, modernejším a možno tak i šetrnejším a prehľadnejším spôsobom. E-government preto nemôže byť videný ako cieľ, ale ako možno inovatívnejší prostriedok, no stále prostriedok k pôvodným cieľom samotnej verejnej správy. (Gil Garcia, J., 2013)

### 2.1 Realita na Slovensku

Napriek tomu, že Slovenská republika patrí do vybraných štruktúr rozvinutejších ekonomík sveta (tzv. vyspelé krajiny, napríklad v zmysle klasifikácie International Monetary Fund) akými sú EÚ (ktorá je aktívnym podporovateľom aktivít v oblasti E-governmentu<sup>2</sup>) či OECD, prax v oblasti E-governmentu je značne pozadu i v porovnaní s krajinami, ktoré sú oveľa viac technologicky, či ekonomicky pozadu. Podľa údajov OSN Slovensko je v aplikácii a inovatívnosti E-governmentu na 53. mieste v rámci krajín sveta. K lídrom patrí na čele s Južnou Kóreou (pričom susedná Severná Kórea je na opačnej strane rebríčka), Holandsko, Veľká Británia, Dánsko, Spojené Štáty

---

<sup>2</sup> Odkazujeme tu napríklad na smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES o službách na vnútornom trhu a na ňu nadväzujúce rozhodnutie Komisie zo 16. októbra 2009, ktorým sa ustanovujú opatrenia na uľahčenie postupov elektronickými spôsobmi prostredníctvom „miest jednotného kontaktu.“

Americké, tesne nasledované všetkými ostatnými Škandinávskymi krajinami. (Qian, H., Február, 2012,) Slovensko zaostáva i za napríklad Chorvátskom, alebo Srbskom.

Pokiaľ však rozvojové krajiny môžu zvaliť bez pochyby vinu na nedostatok kvalifikovaných ľudí, vedomosti a problémy s dostupnosťou technológií, Slovenská republika má na zaostávanie dôvodov menej.

Len relatívne nedávno bol spustený novo prepracovaný ústredný portál verejnej správy, ale len v „pilotnej“ prevádzke, ako sa dá priamo na stránke nájsť. Z priestoru pod doménovým menom [www.portal.gov.sk](http://www.portal.gov.sk) bol presunutý na [www.slovensko.sk](http://www.slovensko.sk). V tomto momente je však portál stále viac informačným portálom ako „elektronickým úradom.“ Teda plní zatiaľ len tie najzákladnejšie funkcie, ktoré E-government so svojimi možnosťami ponúka.

Európska Únia, ktorá je podporovateľom tohto projektu svojou politikou otvára dvere migrácii obyvateľstva v rámci Európy však určite nebude spokojná s jedným faktom. Tento portál nemá čo ponúknuť, v situáciách keď si predstavím cudzinca bez hlbších znalostí slovenčiny dlhodobo sa zdržiavajúceho na území SR, hľadajúceho informácie, keďže jazykové mutácie. Keď si človek prejde len také stránky škandinávskych a pobaltských krajín tvoriacich vrchol v zavádzaní E-governmentu, zistí že možnosť voľby jazyka je dôležitejšia ako možnosť voľby kontrastu obrazovky. Napriek tomu však akceptujeme jednoduchosť ovládania stránky – a doslova až jeho intuitívnosť. Veríme teda, že na portáli, pod hlavičkou Úradu vlády SR (webovej prezentácii) by malo byť v budúcnosti možné vybaviť elektronicky všetku právny poriadkom umožnenú agendu pri styku so štátnou správou a prípadne i samosprávou. Určité zmeny k lepšiemu by na Slovensku mal priniesť nový, dlho pripravovaný a o to viac očakávaný zákon o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o E-Governmente). Gestorom zákona, tak ako i ministerstvom, pod záštitou ktorého sa elektronizácia verejnej správy uskutočňuje je Ministerstvo financií Slovenskej republiky. Novo pripravovaný zákon nadväzuje na zákon z roku 2006 o informačných systémoch verejnej správy (a jeho predchádzajúcu verziu z roku 1995 o štátnom informačnom systéme). Už počas jeho prípravy sa sľubovalo, že „zníži neproduktívny čas strávený vybavovaním úradných záležitostí, minimalizuje chybovosť, eliminuje viacnásobnú realizáciu rovnakých úkonov.“ (Fábryová, L., Júl 2007)

Dnes je ale stále právna úprava neúplná, pričom chýba množstvo legálnych definícií na zabezpečenie právnej istoty a rovnako neexistuje jeden ucelený zákon, ktorý by celú úpravu obsiahol. Hovoríme tu o roztratenosti v rámci desiatok zákonov z rôznych často ani nesúvisiacich odvetví. Nový zákon by mohol teoreticky vstúpiť do platnosti už pred koncom tohto roku (neoficiálne zdroje dokonca uvádzali už 1.10 ako potenciálny dátum účinnosti). Dôvodová správa hovorí, že celou podstatou návrhu je kodifikovanie elektronickej komunikácie ako nosnej formy komunikácie s verejnou mocou i samotnej verejnej moci medzi sebou tak, aby sa komunikačné procesy zjednodušili, zrýchlili, sprehľadnili, zjednotili a aby sa zvýšila bezpečnosť tejto komunikácie. Právna úprava prináša i ďalšie dôležité zmeny, napríklad nové inštitúty, ako je napríklad konverzia

dokumentov, či elektronické schránky. Zákon chce aj reinkarnovať nie svoj potenciál naplno využívajúci elektronický podpis, v zákonnej podobe prijatý ešte v roku 2002. Zaujímavým faktom je, že mnohé krajiny v Škandinávii, či Veľká Británia tento model nezavrhli, ale hojnejšie v obvyklej E-government komunikácii skôr vyžadujú heslá a potvrdenie niekoľkých relatívne nesúvisiacich údajov ako jednoduchších spôsobov identifikácie. Špeciálne pri poplatkoch a udržiavacích poplatkoch za elektronický podpis sa táto úprava minie cieľu širokého uplatnenia. Zákon by mal znižovať byrokráciu práve menším dôrazom na papierové formáty a viac na akceptáciu elektronických foriem dokumentov.

Nemej dôležitým faktorom je však tak ako dôvodová správa akcentuje, že „cieľom ... nie je nahrádzať existujúce predpisy, ... ale ustanoviť takpovediac elektronickú alternatívu k „papierovému, listinnému“ spôsobu výkonu verejnej moci, pri zachovaní regulácie tohto výkonu v jeho podrobnostiach osobitnými predpismi.“ Tým pádom, tradičné správne a v určitej miere i súdne konanie zostane stále ako podstatnejšia paralelná sústava pre tých, ktorí sa rozhodnú využiť pozitíva ponúkané týmto riešením. Snahou zákonodarcu je „vytvorenie funkčného modelu elektronických služieb orgánov verejnej správy a verejnej moci a prepojenie základných registrov verejnej správy.“

Rovnako napriek tomu, že zákon vítame, musíme si uvedomiť, že zákonná úprava je jedno a jeho praktické využitie je druhé. Uvidíme, nakoľko sa aplikačná prax vyrovná s novo vytvorenými pravidlami.

Navyše tento viac procesno-právny normatívny akt by mohol byť odvážnejší a priniesť menej vlašné kompiláty z okolitých krajín, ale možno, ak by bol ponúkol viac nedostane sa ani tam, kde už mal roky dávno byť – do Národnej rady.

### 3 ZÁVER

Napriek tomu, že odborníci v oblasti sa zhodujú na fakte, že E-government stále nepriniesol vo výraznej miere plošnejšie sľubované prínosy do vládnutia ako je „viac demokratický, transparentnejší a efektívnejší model,“ (GIL GARCIA, J.: E-Government Success Around the World: Cases, Empirical Studies, and Practical Recommendations (Advances in Electronic Government, Digital Divide, and Regional Development (Aegddrd)), Washington: Idea Group, U.S., 2013) je zjavne len otázkou času, kedy sa tieto ciele môžu a mali by sa stať skutočnosťou. Význam uplatňovania tohto modelu každoročne rastie. Predovšetkým z dôvodu rastu požiadaviek verejnosti na viac prehľadnosti a otvorenosti pri výkone verejnej správy. (QIAN, H., 2012) Dôvera v orgány verejnej moci všeobecne klesá, rovnako tak ako ruka v ruku viera v celý dnešný politický systém. Práve otvorenosť a odstraňovanie byrokratických bariér v podobe informovanej spoločnosti a jednoduchosti bez niekedy až občas svojvôle rozhodovacieho procesu (v zmysle globálnosti tohto problému), vzdialenej len „pár klikov“ je niečo, čo môže priniesť revolúciu na poli celého fungovania spoločnosti. Práve internet, tak ako vidíme vo forme rôznych prejavov aktivizmu (často negatívne spájaného s pojmom „hacktivism“), rozširovania slobody prejavu,

podpory ľudských práv, alebo len obyčajného šírenia informácii nám môže pomôcť k skutočnému spravodlivému poňatia občianskej otvorenej spoločnosti a demokracie.

Na druhú stranu však bez paranoje by svet nebol svetom a preto nesmieme zabúdať ani na negatívne stránky a tieto aktivity musia hľadiť i na dekoncentráciu informácii v zmysle ich prístupu a ich zabezpečenia. Tak by nemohli byť zneužívané, či už samotnými orgánmi zabezpečujúcimi proces, ale i zločineckými skupinami v rámci kvitnúceho kyberterorizmu.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] Vládný návrh zákona o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o E-Governmente)
- [2] Dôvodová správa k vládnemu návrh zákona o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o E-Governmente)
- [3] NIXON, P., KOUTRAKOU, V.: E-government in Europe: Re-booting the State (Routledge Advances in European Politics), London: Routledge, 2010, 248 s., ISBN:0415599482
- [4] GIL GARCIA, J.: E-Government Success Around the World: Cases, Empirical Studies, and Practical Recommendations (Advances in Electronic Government, Digital Divide, and Regional Development (Aegddrd)), Washington: Idea Group,U.S., 2013, 468 s., ISBN: 1466641738
- [5] BHATNAGAR, S.: E-Government: From Vision to Implementation - A Practical Guide With Case Studies, London: SAGE Publications Pvt. Ltd, 2004. 204 s., ISBN-10: 0761932607
- [6] HOMBURG, V.: Understanding E-Government: Information Systems in Public Administration, London: Routledge, 2008, 144 s., ISBN: 978-0415430944
- [7] HENMAN, P.: Governing Electronically: E-Government and the Reconfiguration of Public Administration, Policy and Power, London: Palgrave Macmillan, 2010, 272 s., ISBN: 978-0230205888
- [8] QIAN, H.: United Nations E-government Survey, Február 2012, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf>, použité 6.7. 2013
- [9] FÁBRYOVÁ, L.: Informatizácia verejnej správy, Júl 2007, <http://www.informatizacia.sk/egovernment/519s>, použité 7.7. 2013
- [10] HINŠT, J., VAVROVÁ, T.: Priložte prst, In: Forbes, Jún 2013, s. 22, ISSN:1338-2527

Mgr. Patrik GABURA  
Fakulta sociálnych vied, UCM v Trnave  
[patrik.gabura@ucm.sk](mailto:patrik.gabura@ucm.sk)

# ANALÝZA VÝKONNOSTI V SAMOSPRÁVE NA ZÁKLADE SOFTVÉROVEJ PODPORY BSC DESIGNER PRO

Michal GRELL – Gabriela BARTÁKOVÁ

## Abstract

*Improving quality and efficiency of processes in self-government is mainly related to the increasing of citizen's satisfaction. By applying BSC methodology for measuring and monitoring indicators, the self-government has been gaining a relevant view of its performance. We present the calculation in terms of Municipal Office of Senica in field of work intensity and office performance with the support of BSC Designer PRO software.*

**Keywords:** *self-government, local self-government performance, Balanced Scorecard, BSC Designer PRO*

## 1 ÚVOD

Meranie výkonnosti v samosprávnych orgánoch Slovenska pomocou metodiky Balanced Scorecard (BSC) je viac v rovine teoretickej ako praktickej realizácie konkrétnych prístupov a výpočtov. V príspevku sa zaoberáme prvou aplikáciou metodiky BSC v samosprávnom úrade mesta Senica, ktorá je tiež prvou známou aplikáciou v rámci mestskej samosprávy na Slovensku. Uvádžeme výpočty s podporou softvéru BSC Designer PRO. Analyzujeme niektoré aspekty využívania metodiky BSC v územnej samospráve doma a v zahraničí.<sup>1</sup>

## 2 MERANIE VÝKONNOSTI VO VEREJNEJ SPRÁVE

Verejná správa zahŕňa *spravovanie* verejných vecí riadené *štátom* (štátna správa) a orgánmi *samosprávy* (územná samospráva). Ak odhliadneme od legislatívneho vymedzenia jednotlivých typov organizácií potom *chápanie výkonnosti* v súkromnej aj verejnej správe je v podstate rovnaké, či už z hľadiska používateľského alebo manažérskeho [7]. Preto v súčasnosti mnoho manažérskych metód na meranie výkonnosti v komerčnej sfére nachádza uplatnenie vo verejnej správe. Všeobecne možno konštatovať, že výkonnosť organizácie je určovaná účinnosťou transformácie vstupov na požadované výstupy, v ktorej sa odráža úroveň zhodnotenia vložených

---

<sup>1</sup> Príspevok je vypracovaný s podporou Občianskeho združenia VZDELÁVANE-VEDA-VÝSKUM.

prostriedkov a efektívnosť reprodukčného procesu v organizácii [6]. V priebehu minulého storočia po súčasnosť sa profilovali aj prístupy k meraniu výkonnosti vo verejnej správe. Rozlišujeme prístupy keď *kontrola* prevládala nad poskytovaním služieb (začiatok 20. stor.), cez *reguláciu, kontrolu a implementáciu* rozvojových programov (do 70-tych rokov min. stor.) až po hľadanie možností *hodnotenia výstupov aktivít* verejnej správy (od 70-tych rokov 20. stor. po súčasnosť).

Organizácie verejnej správy majú však niektoré špecifiká, ako napríklad:

- postavenie a identifikácia zákazníka (fyzická alebo právnická osoba – verejnosť), ktorý je odberateľom konkrétnych výstupov (služieb) verejnej správy, ale súčasne sa musí nimi aj riadiť (vyhlášky, nariadenia a pod.),
- absencia výberu (resp. voľnosť výberu) medzi výstupmi (napr. pokuty, predvolania a pod.) a ich dodávateľmi, pretože mnoho výstupov (služieb, produktov) je viazaných napr. na miesto trvalého bydliska a pod.,
- chápanie spokojnosti zákazníka, neexistencia priamej spätnej väzby,
- identifikovanie cieľov organizácie, ktoré nie sú zamerané na zvýšenie zisku, ale jej rozvoj.

V takejto súvislosti treba hľadať aj primerané nástroje na hodnotenie výkonnosti vo verejnej správe, ktoré sa opierajú o prístupy *New Public Managementu* (NPM) a nástroje, ktoré sú súčasťou v súčasnosti vytváraného *systému merania výkonnosti* (BSC, rozličné modely hodnotenia ako napr. Common Assessment Framework (CAF) a pod.). Ďalej sa zaoberáme meraním výkonnosti v samosprávnom prostredí, v ktorom vzhľadom na zmienené špecifiká nemôžu byť úplne aplikované manažérske metódy používané v komerčnom prostredí. Je potrebné ich korigovať a prispôbovať na podmienky samospráv [6].

### 3 METODIKA BSC V SAMOSPRÁVE

V systéme merania výkonnosti sa metodika BSC odporúča používať ako nástroj strategického manažmentu regiónov, miest a obcí, a v súčasnosti sa prezentuje ako reálna podpora koncepcie riadenia a realizácie stratégie rozvoja územnej samosprávy [3].

#### 3.1 Aktuálny stav na Slovensku a porovnanie so zahraničím

V územnej samospráve na Slovensku sa metóda BSC v podstate nevyužíva alebo len sporadicky. Dôvodom môže byť slabá informovanosť o metóde, nedostatok finančných prostriedkov, či nezujem využívať nefinančné ukazovatele, prípadne nedostatok údajov o nefinančných meradlách a pod. [4]. Predpokladáme, že situácia sa môže meniť postupnou realizáciou koncepcie NPM, ktorej základné ciele spočívajú vo zvýšení hospodárnosti verejného sektora a v zlepšení ponuky verejných služieb a ich orientácii na potreby zákazníkov. V praxi územnej samosprávy je NPM orientovaný na riešenie týchto problémov: zabezpečenie spokojnosti občanov prostredníctvom služieb, ktoré im obec poskytuje, zvýšenie efektívnosti činnosti orgánov obce a úspory v rozpočte obce [3]. Podľa [4] boli analyzované samosprávy miest v štyroch krajinách

OECD (Česko, Rakúsko, Švajčiarsko, Poľsko) a metódu BSC používa 5 z 8 vybraných samospráv. Predmetom porovnávania boli ukazovatele jednotlivých perspektív BSC s možnosťou použitia v samospráve na Slovensku. Ukazovatele sú zatriedené do týchto štyroch perspektív:

- finančná perspektíva,
- perspektíva interných procesov,
- perspektíva učenia sa a rastu,
- zákaznícka/občianska perspektíva.

### 3.2 Aplikácia BSC v prostredí samosprávy mesta Senica

Do týchto štyroch perspektív boli navrhnuté jednotlivé ukazovatele pre MsÚ Senica (tab. 1) ako výsledok realizácie metodických, softvérových a výpočtových predpokladov implementácie BSC.

#### 3.2.1 Metodické východiská aplikácie

Metodika v podstate zahŕňa postupnosť krokov, ktorých výstupom je návrh merateľných ukazovateľov na realizáciu výpočtov. Vychádzali sme zo *SWOT analýzy, dotazníkového prieskumu* na MsÚ Senica a *programového rozpočtu* mesta Senica za roky 2010 – 2012.

**SWOT analýza** ukázala, že jednou zo silných stránok je strategicky výhodná poloha mesta Senica ako centra Severného Záhoria na dobre situovanom mieste v blízkosti hraníc s Rakúskom a Českom. Naproti tomu slabou stránkou sa ukazuje nedostatočné prepojenie na hlavné diaľničné cestné a železničné siete a uzly ako aj nerozvinutá občianska participácia na riešení vecí verejných. Naopak, aj z hľadiska aktuálneho zamerania výpočtov BSC, črtajú sa príležitosti v oblastiach prebiehajúcej reformy verejnej správy a spolupráci miest a obcí regiónu Horného Záhoria.

**Dotazníkový prieskum** sme realizovali v MsÚ Senica a odpovede na otázky sú spracované do týchto kategórií: *charakteristika dotazníkového prieskumu, základná charakteristika úradu, pracovná náročnosť v úrade a meranie výkonnosti v úrade*. Z hľadiska aplikácie BSC sú predmetom záujmu predovšetkým posledné dve kategórie [5], ktoré zahŕňujú ďalšie podkategórie, a to: Kategória *Pracovná náročnosť v úrade* obsahuje *smernom k verejnosti* podkategórie *Požiadavky od občanov denne* a *Vybavenie jednej požiadavky občana*, *smernom do vnútra úradu* podkategórie *Počet vstupov mesačne do oddelenia*, *Počet výstupov mesačne z oddelenia*, *Počet výstupov mesačne z oddelenia na iné oddelenie*. Kategória *Meranie výkonnosti v úrade* zahŕňa dve podkategórie *Prehľad indikátorov/oblastí* a *Manažérske nástroje* (z toho: BSC).

**Tabuľka 1** Prehľad vybraných ukazovateľov v jednotlivých perspektívach

Perspektíva	Oblasť	Ukazovateľ
Finančná perspektíva	Bývanie	Počet nájomných bytov
	Projekty	Počet schválených projektov za rok

	Podujatia - aktivity	Počet podporených podujatí
<b>Perspektíva interných procesov</b>	Porady	Počet porád s vedúcimi zamestnancami úradu za rok
	Osvedčovanie listín a podpisov	Počet osvedčených podpisov a dokumentov za rok
<b>Občianska perspektíva</b>	Odborno – metodické aktivity	Počet realizovaných odborno – metodických aktivít za rok
	Návštevníci on-line stránky mesta	Počet návštevníkov on-line stránky mesta
	Vybavené stránky	Počet vybavených stránok
<b>Perspektíva učenia sa a rastu</b>	Školenia	Počet zamestnancov zúčastnených na školeniach
	Druhy školení	Počet druhov školení zamestnancov za rok

**Programový rozpočet** mesta Senica bol primárnym zdrojom **merateľných ukazovateľov**, zameraných na plnenie výsledkovo a výstupovo orientovaných cieľov (teda merateľné ukazovatele výkonnosti, resp. merateľné ukazovatele výstupov a výsledkov). Výstupy sú tovary a služby vyprodukované počas (rozpočtového) roka samosprávou. V programovom rozpočte sú definované **výstupovo orientovanými cieľmi** a **ukazovateľmi výstupu**. Výsledky sú spoločensko-ekonomické zmeny dosiahnuté plnením programov (resp. ich častí) v krátkodobom alebo strednodobom rámci. V programovom rozpočte sú definované **výsledkovo orientovanými cieľmi** a **ukazovateľmi výsledku**. Pritom platí, že krátkodobé výsledkové ciele by mali prispievať k plneniu strednodobých výsledkových cieľov.

### 3.2.2 Softvérová a výpočtová realizácia

Výpočty realizujeme pomocou softvéru BSC Designer PRO. Sledujeme výkonnosť (Performance) a vývoj ukazovateľov (Progress). Výkon vypočítame na základe optimalizácie z hodnôt Min a Max, tzn., že pre aktuálne využitie celkovej kapacity (Performance) ukazovateľa zadávame minimálne a maximálne hodnoty. Vývoj (Progress) vypočítame zo základnej hodnoty (Baseline), cieľovej hodnoty (Target) a aktuálnej hodnoty (Value). V našom prípade vždy vychádzame zo základnej hodnoty, ktorú sme si zadali 0, následne k 31.12 daného roka získame aktuálnu hodnotu, cieľ si vždy stanovíme na začiatku každého roka. Minimálnu hodnotu pre každý ukazovateľ



volíme 50% zo základnej hodnoty a maximálnu hodnotu vypočítame 1,5 násobkom tiež zo základnej hodnoty. Na základe týchto informácií môžeme merať ukazovatele a porovnávať hodnoty z ďalších rokov. Ku každému ukazovateľu zadávame váhy, t.j. významnosť ukazovateľa. Čím je váha väčšia, tým významnejší je ukazovateľ. Ak vychádza veľmi nízka alebo mínusová hodnota ukazovateľa, zadávame najmenšiu váhu a to 1. Sumár váh každej skupiny ukazovateľov aj všetkých perspektív musí byť celkom 10, čo znamená 100%. Ako príklad výpočtu uvádzame strategickú mapu za rok 2010 (obr. 1)<sup>2</sup>.

Obrázok 1 poskytuje prehľad o celkovom výkone BSC, výkone (a podiely na vývoji) jednotlivých perspektív ako aj hodnotení merateľných ukazovateľov v danom období. Podrobnejšie analyzujeme výpočet ukazovateľa **Počet nájomných bytov** za rok 2010.

### ***Výkon ukazovateľa vypočítame nasledovným spôsobom:***

100% nášho cieľa sa rovná 397 jednotiek (397 cieľová hodnota – 0 základná hodnota). Aktuálne dosiahnutá úroveň vo vývoji ukazovateľa je 449 (449 aktuálna hodnota – 0 základná hodnota).  $449 \text{ z } 397 (449/397 \times 100) = 113,10 \%$  je percentuálne vyjadrenie dosiahnutej úrovne vývoja na ceste k dosiahnutiu stanoveného cieľa 397 nových bytov za rok 2010.

### ***Vývoj ukazovateľa vypočítame nasledovným spôsobom:***

100% kapacity sa rovná 397 (595 Max – 198 Min) a aktuálne dosiahnutá úroveň je 251 jednotiek (449 aktuálna hodnota – 198 Min).  $251 \text{ z } 397 = 63,22 \%$  je percentuálne vyjadrenie dosiahnutej úrovne využitia celkovej kapacity, teda výkonu ukazovateľa.

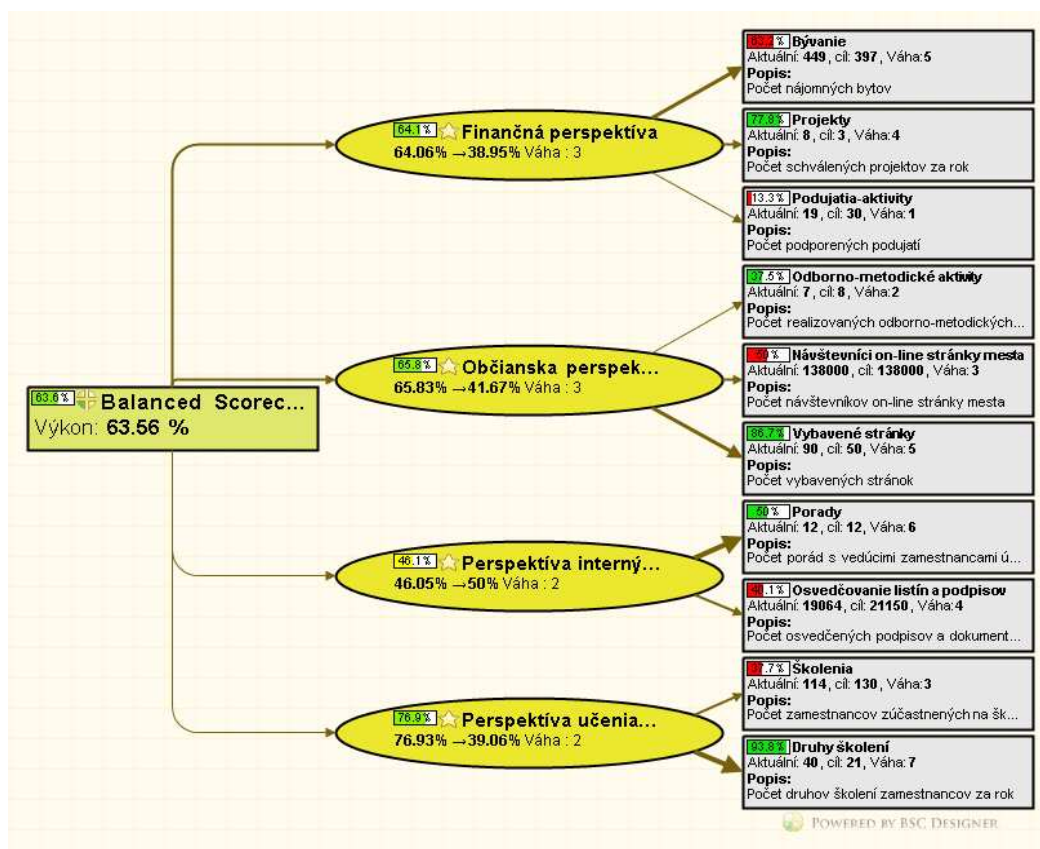
### ***Vyhodnotenie merateľného ukazovateľa:***

Naša aktuálna hodnota je 449 nájomných bytov k 31.12. 2010, základnou hodnotou bude hodnota 0 a naším cieľom bolo dosiahnuť za rok 2010 hodnotu 397 nájomných bytov pri minimálnej 198 a maximálnej 595 kapacite. Výkonnosť ukazovateľa počet nájomných bytov je 63,22 % a vývoj ukazovateľa je 113,10 %.

V roku 2010 sme zaznamenali rastúci výkon aj vývoj ukazovateľov vo všetkých štyroch perspektívach. Vo finančnej perspektíve sme zaznamenali výkon ukazovateľov 64,06 %, v občianskej perspektíve bol výkon ukazovateľov 65,83 %, v perspektíve interných procesov bol výkon ukazovateľov 46,05 % a perspektíve učenia sa a rastu bol celkový výkon ukazovateľov 76,93 %. Celkové scorecard za rok 2010 je 63,56 % (obr. 1).

---

<sup>2</sup> Bartáková, G. Aplikácia BSC na meranie výkonnosti v samospráve. Diplomová práca. 2013. Vedúci: Grell, M.



Obrázok 1 Strategická mapa za rok 2010

Softvérový produkt *BSC Designer PRO* umožňuje vyčíslit' aj celkový výkon a vývoj ukazovateľov BSC v sledovanom období. Z porovnania výsledkov za jednotlivé roky 2010 až 2012 môžeme konštatovať, že výkon celkového BSC bol najlepší v roku 2010 a to 63,56 % a aj vývoj BSC bol najlepší v roku 2010 (tab. 2).

Tabuľka 2 Celkový výkon a vývoj ukazovateľov za roky 2010-2012

Rok	2010	2011	2012	2010-2012
BSC výkon ukazovateľov	63,56 %	51,33 %	50,65 %	59,37%
BSC vývoj ukazovateľov	143,25 %	102,43 %	114,98 %	116,78%

#### 4 ZÁVER

V samospráve mesta Senica sa nevyužíva model BSC a ako softvérové vybavenie používa mesto informačný systém samosprávy CORA GEO<sup>3</sup>. Merateľné ukazovatele sme spracovali použitím softvéru BSC Designer PRO. V tomto softvéri môžeme vytvoriť sadu merateľných ukazovateľov, umožňujúce nám definovať vzťahy medzi skupinami ukazovateľov a určovať význam ukazovateľov. BSC Designer PRO poskytuje flexibilný spôsob, ako vypočítať výkonnostné hodnoty v závislosti od nastavenia ukazovateľa ako je napr. Max/Min alebo cieľová hodnota. Vzorec pre výpočet ukazovateľa je možné prispôbiť potrebám zákazníkov. Softvér poskytuje funkcie, potrebné pre prácu na vysokej prevádzkovej úrovni. Možno zadať rôzne časové obdobia, podľa potreby, a pritom je možné sledovať a porovnávať vývoj ukazovateľov. Na zobrazenie ukazovateľov ako aj vzťahov medzi nimi nám slúžia strategické mapy. Ak máme scorecard navrhnutý, môžeme údaje exportovať do MS Excel alebo MS PowerPoint. Pri výbere merateľných ukazovateľov sme vzali do úvahy merateľnosť ukazovateľov vo všetkých troch rokoch, pretože sa v roku 2012 už nevyhodnocovali ukazovatele, ktoré sme mali záujem sledovať a merať. Išlo o ukazovatele z programového rozpočtu, konkrétne z *Programu 13: Bývanie - Počet vybavených žiadostí od občanov mesta za rok* a *Programu 15: Priemyselná zóna - Počet nových investorov a počet vytvorených pracovných miest*. V tab. 3 sú vyčíslené výkon a vývoj perspektív za jednotlivé roky 2010 až 2012 a za všetky tri roky spolu.

**Tabuľka 3 Výkon a vývoj ukazovateľov za roky 2010-2012 v jednotlivých perspektívach (v %)**

Rok	2010		2011		2012		2010-2012	
Výkon/Vývoj								
Finančná perspektíva	64,06	169,55	55,87	109,90	68,92	167,49	71,09	145,93
Občianska perspektíva	65,83	137,50	66,19	116,19	55,67	105,67	62,63	112,63
Perspektíva interných procesov	46,05	96,05	45,69	95,69	30,39	80,39	40,31	90,31
Perspektíva učenia sa a rastu	76,93	159,64	27,10	77,32	36,00	84,76	55,92	105,74

<sup>3</sup> CORA GEO - komplexné softvérové riešenie informačného systému samosprávy je základnou aplikáciou pre elektronizáciu mesta. Pokrýva celú agendu úradu a využíva iba jednu databázu.

Na Slovensku sa výpočty merateľných ukazovateľov nerealizujú aplikáciou metódy BSC, ale realizujú sa iným spôsobom napr. na základe metodiky Eurostatu, alebo programov rozpočtu miest a obcí. Všetky vykonané výpočty, ktoré boli realizované v MsÚ Senica sú prvou známou metódou aplikácie v mestskej samospráve na Slovensku. V tejto súvislosti aj touto cestou ďakujeme prednostke úradu JUDr. Kataríne Vrlovej a zástupcovi prednostky úradu pre ekonomické veci Ing. Milanovi Juríkovi za ústretovosť a údaje, ktoré poskytli na výpočet merateľných ukazovateľov.

Neustály rozvoj systému BSC deklarujú aj výsledky zahraničných výskumov. Od roku 2002 je zaznamenaný výraznejší nárast použitia BSC vo svete, ako aj zlepšovanie poradia medzi ostatnými nástrojmi na podporu riadenia. BSC v súčasnosti zaujíma vo svete poprednú pozíciu medzi ostatnými nástrojmi riadenia. Neustálym zdokonaľovaním systému BSC, konfrontáciou získaných poznatkov v teoretickej aj praktickej oblasti môže byť tento systém oveľa známejší a využívanější aj v našich podmienkach. Manažéri a vedenie jednotlivých samospráv tak môžu získať výhody z tohto silného manažérskeho nástroja riadenia.

### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] GAVUROVÁ, B. Meranie výkonnosti v organizáciách s dôrazom na aplikáciu systému Balanced Scorecard. Vydavateľstvo TU v Košiciach, 2010. 188s. ISBN 978-80-553-0437-3.
- [2] GAVUROVÁ, B. Aplikácia vybraných podporných nástrojov v problematických fázach systému Balanced Scorecard. Vydavateľstvo TU v Košiciach, 2012. 131s. ISBN 978-80-553-0847-0.
- [3] GRELL, M., BANDURIČ, I. Nová koncepcia riadenia v územnej samospráve. In Ekonomické aspekty v územnej samospráve : recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej korešpondenčnej konferencie [elektronický zdroj]. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2011. s. 43-50. ISBN 978-80-7097-863-4.
- [4] GRELL, M., BARTÁKOVÁ, G. Využitie metódy BSC v územnej samospráve na Slovensku a v zahraničí. In Zborník vedeckých statí. Výsledky riešenia grantových úloh. Vydavateľstvo EKONÓM, 2012. ISBN 978-80-225-3540-3, s. 72 – 77.
- [5] GRELL, M., BARTÁKOVÁ, G., HORNIÁKOVÁ, V., TOMÁNEKOVÁ, L. Aktivity vysokoškolského pedagogického procesu na podporu poznania výkonnosti samosprávneho prostredia v podmienkach vzájomnej spolupráce. In Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej on-line konferencie. Spolupráca mestských regiónov v znalostnej ekonomike. Vydavateľstvo Inštitút aplikovaného manažmentu, Trenčín, 2013. ISBN 978-80-89600-10-6, s. 27 – 38.

- [6] MIHALIKOVÁ, E., SEDLÁKOVÁ, S., GUZYOVÁ, K., ČISÁRIK, P. Finančná situácia a výkonnosť v samospráve. Vydavateľstvo UPJŠ v Košiciach, 2011. 144s. ISBN 978-80-7097-898-6.
- [7] WAGNER, J. Měření výkonnosti. Jak měřit, vyhodnocovat a využívat informace o podnikové výkonnosti. Vydavateľstvo Grada Publishing, Praha 2009. 256s. ISBN 978-80-247-2924-4.

Ing. Michal GRELL, PhD., Bc. Gabriela BARTÁKOVÁ  
Ekonomická univerzita v Bratislave, Fakulta hospodárskej informatiky  
grell@r15.roburnet.sk, bartakovag@gmail.com

# INFORMAČNÉ ZABEZPEČENIE ORGÁNOV SAMOSPRÁVY RUSKEJ FEDERÁCIE

Jaroslav KULTAN – Vladimír ZUEV

## Abstract

*Analysis of information systems in the Slovak Republic and the Russian Federation contribution is focused on comparison of, information aspects of the use of IT and the improvement of activity of local authorities in different countries - partners.*

**Keywords:** *web site, EAO, electronic services*

## 1 ÚVOD

Okinavská charta globálnej informačnej spoločnosti deklaruje, že informačno-komunikačné technológie /IT/ sú jedným na najväznejších faktorov, ktoré vplyvajú na formovanie spoločnosti dvadsiateho prvého storočia. Ich revolučný dopad na životný štýl, vzdelanie a prácu, a tiež aj na vzájomné vzťahy medzi vládou a občianskou spoločnosťou. Informačné technológie by mali slúžiť na posilnenie demokracie, transparentné a zodpovedné riadenie.

Na dosiahnutie uvedených cieľov je potrebné aktívne využívanie IT v štátnej správe a napomáhať poskytovaniu v reálnom čase služieb potrebných na zvýšenie úrovne dostupnosti vlády pre všetkých občanov.

## 2 VYBRANÉ OTÁZKY INFORMATIZÁCIE RUSKEJ FEDERÁCIE

Vláda Ruskej federácie 28. januára 2002 schválila Federálny cieľový program Elektronické Rusko «Электронная Россия / 2002-2010 гг.». Okrem rozličných inovácií program predpokladal aj vytvorenie a rozvoj systém regionálnych portálov štátnych a samosprávnych služieb. V roku 2009 bola vypracovaná koncepcia webových stránok orgánov štátnej moci v sieti Internet, vypracovaný balík metodických, normatívnych právnych dokumentov, ktoré zabezpečovali vytvorenie systém webových stránok štátnych služieb a typové programové zabezpečenie, potrebné pre funkciu federálnej webovej stránky a regionálnych webových stránok štátnych služieb a vedenia registrov štátnych služieb. Typové riešenia, ktoré obsahujú typové balíky normatívnych právnych aktov, v účastnosti môžu byť adaptované každou oblasťou, každým regiónom individuálne a vnesené do celkového systému.

Vypracované typové riešenie umožňuje zabezpečiť:

- zber informácií o spôsoboch poskytovania štátnych a miestnych služieb v elektronickej forme, adresnej a kontaktnej informácie o štátnych a miestnych organizáciách, ktoré poskytujú dané služby;
- zber informácie o spôsobe poskytovania štátnych a miestnych služieb v elektronickej forme a automatizovaná kontrola správnosti procesu poskytovania služieb na regionálnej alebo miestnej úrovni;
- automatickú publikáciu o voľnom prístupe v sieti internet informácie o spôsobe poskytovania štátnych a miestnych služieb, adresnej a kontaktnej informácie o štátnych a miestnych organizáciách poskytujúcich tieto služby na typových miestnych, regionálnych a federálnych severoch štátnych služieb;
- prijímateľom služieb možnosť prístupu k informáciám o procese poskytovania im štátnych s miestnych služieb prostredníctvom internetu
- zber a analýza informácie o spôsobe poskytovania federálnych, regionálnych a miestnych služieb v jednotnom informačnom centre.

Vytvorená úroveň rozvoja informačných a telekomunikačných technológií v Ruskej federácii umožňuje začať omnoho aktívnejšie využívať elektronické formy vzájomnej komunikácie medzi orgánmi štátnej moci, orgánmi miestnej samosprávy, občanmi a organizáciami.

Cieľom realizácie programu je zabezpečenie voľného prístupu občanov a organizácií k úplnej, aktuálnej a dostupnej informácií o službách, poskytovaných orgánmi miestnej samosprávy, a tiež vytvorenie informačného systému, poskytujúcich občanom a organizáciám možnosť získavať dané služby v elektronickej forme.

V roku 2009 Vláda RF prijala uznesenie o Jednotnom systéme informačnej a katalógovej pomoci občanom a organizáciám v otázkach vzájomnej spolupráce s orgánmi výkonnej moci a orgánmi miestnej samosprávy s využitím informačno-telekomunikačnej siete Internet. /«О ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ИНФОРМАЦИОННО-СПРАВОЧНОЙ ПОДДЕРЖКИ ГРАЖДАН И ОРГАНИЗАЦИЙ ПО ВОПРОСАМ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ИНФОРМАЦИОННО-ТЕЛЕКОММУНИКАЦИОННОЙ СЕТИ ИНТЕРНЕТ»./

Týmto dokumentom bola schválená Koncepcia jednotného systému informačnej podpory občanov a organizácie v o otázkach interakcie s orgánmi výkonnej mocia a výkonnými orgánmi miestnej samosprávy s využitím internetu a schválené Pravidlá rozmiestnenia vo federálnych štátnych informačných systémoch - Konsolidovaný register štátnych a miestnych služieb / funkcií/ a Jednotný portál štátnych a miestnych služieb /funkcií/, údajov o štátnych a miestnych službách /funkciách/.

Orgánom miestnej samosprávy bolo odporučené:

- a) prijať rozhodnutie o umiestnení v konsolidovanom registri informácií o štátnych a miestnych službách /funkciách/;

- b) určiť orgán výkonnej moci subjektov Ruskej federácie splnomocnený vykonávať informačnú spoluprácu so splnomocneným orgánom zameraným na vedenie informačného zdroja Konsolidovaného registra pre rozmiestnenie informácií o štátnych a miestnych službách /funkciách/ v centrálnom registre, poskytovať informáciu o uvedenom orgáne
- c) určiť z počtu zamestnancov výkonných orgánov Ruskej federácie osoby oprávnené uskutočňovať informačné interakcie, a tiež aj z počtu zamestnancov miestnych vládnych úradníkov zodpovedných za vysielanie informácií o štátnych a obecných službách (funkciách) v konsolidovanom registri, a organizovať získanie nimi certifikátov kľúčov a digitálneho podpisu;
- d) vytvoriť krajské a obecné registre verejnej a komunálnej služby (funkcie), s možnosťou začleniť ich do súhrnnej správy, rovnako ako regionálne portály štátnych a obecných služieb (funkcií);
- e) Vydávať nariadenie upravujúce tvorbu a údržbu týchto registrov (portály);
- f) Prijat' opatrenia na zabezpečenie umiestnenia v konsolidovanom registre informácií o štátnych a obecných služieb (funkcií).

Pri vývoji tejto vyhlášky v roku 2012, Vláda Ruskej federácie schválila "Pravidlá využívania posilneného kvalifikovaného elektronického podpisu výkonných orgánov a orgánov miestnej samosprávy pri organizácii elektronickej spolupráce " /«ПРАВИЛА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ УСИЛЕННОЙ КВАЛИФИЦИРОВАННОЙ ЭЛЕКТРОННОЙ ПОДПИСИ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ ЭЛЕКТРОННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ МЕЖДУ СОБОЙ»./

Týmto bola uzákonená procedúra a postup vytvorenia portálov vzájomnej interakcie medzi občanmi a samosprávou a realizovaný koncept elektronickej demokracie (e-demokracia).

"Elektronická demokracia" (e-demokracia) a "elektronická vláda " (e-government) – sú úplne iné pojmy. Ak e-government znamená, že zvýšenie rýchlosti, operatívnosti a jednoduchosť prístupu k verejným službám z akéhokoľvek miesta a kedykoľvek, to elektronická demokracia sa týka využívania informačných technológií na rozšírenie možností každého občana.

### 3 VYBRANÉ STRÁNKY ŠTÁTNYCH ORGANIZÁCIÍ

Vytváranie miestnej samosprávy v Ruskej federácii sa realizujú v podmienkach širokej reformy politického a sociálno-ekonomického života spoločnosti a je ovplyvňované záujmami štátu na rozvoji inštitútu miestnej samosprávy, ktorý je spojovacím ohniskom medzi občanmi a štátnymi štruktúrami. Ale treba povedať, že vyhľadávanie



v Internete oficiálnej stránky /rost.ru, alebo sochi2014.com/ alebo iných, ako základu pre aplikovateľný materiál na podporu miestnej samosprávy nemal úspech.

Napriek tomu je možné poukázať na celý zoznam stránok profilujúcich federálnych orgánov štátnej správy: "Ministerstvo pre miestny rozvoj Ruskej federácie", "Ministerstvo financií Ruska", "Ministerstvo spravodlivosti Ruskej federácie"; "Ministerstvo zdravotníctva a sociálneho rozvoja Ruskej federácie." / **«Министерство регионального развития Российской Федерации»;** **«Министерство финансов России»;** **«Министерство юстиции Российской Федерации»;** **«Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации».** Tieto zdroje majú dostatočne podrobnú informáciu na tému miestnej samosprávy, vrátane posledných zákonodarných informácií. Ich hlavnými mínusom je to, že tam uvedená informácia potrebuje určité profesionálne návyky. V danom prípade mechanizmus spätnej väzby / forum, konzultácie odborníkov v určitej oblasti, otázka-odpoveď, zadať otázku/ ako spôsoby prejavu spoločenskej mienky v daných oblastiach sú minimálne alebo neexistujú vôbec.

Tento nedostatok nemá stránka **Ministerstva regionálneho rozvoja Ruskej federácie «Министерство регионального развития Российской Федерации».** Dané ministerstvo je federálnym orgánom štátnej správy vykonávajúcim funkcie zamerané na vypracovanie štátnej politiky a normatívnych aktov v sfére sociálno-ekonomického rozvoja subjektov Ruskej federácie a miestnych štruktúr.

Okrem oficiálnych dokumentov s textami zákonov a jednoduchými komentármi sa na stránke vedie monitoring realizácie zákonov o miestnych orgánoch riadenia, sú v nej uvedené metodické materiály a informácia o aktuálnych otázkach rozvoja miestnych štruktúr. Okrem toho bol vytvorené Fórum medziregionálnych vzťahov a miestnej samosprávy.

S cieľom zabezpečenia práva na získanie informácie o normatívnych a právnych aktoch Ruskej federácie bol vytvorený portál **Normatívne a právne akty Ruskej federácie «Нормативные правовые акты Российской Федерации».** Finančné otázky orgánov miestnej samosprávy sú riešené na špeciálnych oddelenia stránky **Ministerstva financií Rosii «Министерства финансов России».** Jedná sa hlavne o model normatívnych právnych aktov, Spôsob poskytovania dotácií rozpočtom samosprávnych orgánov, metodika vzájomných vysporiadaní rozpočtov miestnych a štátnych orgánov a pod. Na stránke  **Výbor Štátnej dумы pre otázky miestnej samosprávy «Комитета Государственной Думы по местному самоуправлению»** sa nachádzajú publikácie zápisov zo zasadnutia, plán činností, projekty zákonov. Taktiež tu majú možnosť publikovať svoje príspevky prostriedky masovej komunikácie a pod.

Na všetky uvedené a aj ostatné stránky je možné sa dostať aj zo stránok orgánov štátnej moci Ruskej federácie **Oficiálnaja Rosija «Официальная Россия».**

Čo sa týka orgánov miestnej samosprávy, najzaujímavejší a s najväčšiu informovanosť poskytujú stránka Moskvy a Moskovskej oblasti **Rozvítie mestného samoupravenia v Moskovskej oblasti** /«Развитие местного самоуправления в Московской области»/ a stránka Asociácie miestnych štruktúr mesta Moskvy, ktorá bola premenovaná na Asociáciu - **Sovet municipal'nych obrazovaniy goroda Moskvy** /«Совет муниципальных образований города Москвы»./.

#### 4 SPOLOČENSKÉ ORGANIZÁCIE

Veľký význam pri demokratizácii spoločnosti majú spoločenské organizácie. V roku 2006 na základe článku 67. Federálneho zákona zo dňa 06.10.2003 No 131-FZ O všeobecných princípoch organizácie miestnej samosprávy v Ruskej federácii, s cieľom organizácie vzájomnej spolupráce samosprávnych štruktúr, rád miestnych štruktúr subjektov Ruskej federácie bol organizovaný **Celoruský kongres samosprávnych štruktúr «Общероссийский конгресс муниципальных образований»**. Jedným z cieľom daného kongresu je formovanie informačnej prítomnosti orgánov miestnej samosprávy v SMI a v sieti Internet. Okrem toho bol vytvorený portál Zväzu ruských miest **«Союз российских городов»**, ktorý je základom pre interaktívne diskusie o činnosti orgánom miestnej samosprávy. Od roku 2006 je v činnosti stránka Vserosijskij sovet mestonom samoupravenia **«Всероссийский совет местного самоуправления»** a miestne oddelenia sú vytvorené v 76 regiónoch Ruskej federácie. Okrem toho existuje viacero portálov, ktoré sú zamerané na zvýšenie informatívnosti o projektoch nasmerovaných na rozvoj miest, efektívnu výmenu skúsenosti medzi mestami. K takýmto portálom patrí: **«Международной Ассамблеи столиц и крупных городов»**, ktorý obsahuje informáciu o programe Stratégia rozvoja veľkých miest, Elektronické mesto, Gorožane. Okrem toho z hľadiska rozvoja miestnej samosprávy sú zaujímavé stránky **«Ассоциация сибирских и дальневосточных городов»**, **«Институт экономики города»**, **«Межотраслевого Института коммунальных стратегий»**, **«Фонд развития местного самоуправления»**.

Všetky uvedené stránky a portály sú zamerané na rozvoj činnosti orgánov miestnej samosprávy, riešenie problémov samosprávnych orgánov, skvalitnenie spolupráce občanov s orgánmi samosprávy, rozvoj miest a obcí v Ruskej federácie.

#### 5 INFORMAČNÉ ZDROJE, INTERNETOVÉ ČASOPISY, KATALÓGY.

Pri riešení problémov samosprávy veľkú úlohu majú aj rozličné katalógy, informačné portály, elektronické noviny a časopisy. Najväčším ruským portálom v oblasti vedy, techniky, medicíny a vzdelávania je portál Vedecká elektronická knižnica **«Научная электронная библиотека»**. Na platforme eLIBRARY.RU sú dostupné úplné texty viac ako 12 mi. vedeckých publikácií elektronické verzie 1400 časopisov, ktoré obsahujú informácie aj o základných právnych dokumentoch v Ruskej federácii. Okrem toho existuje viacero portálov, ktoré obsahujú dokumenty týkajúce sa činnosti orgánov

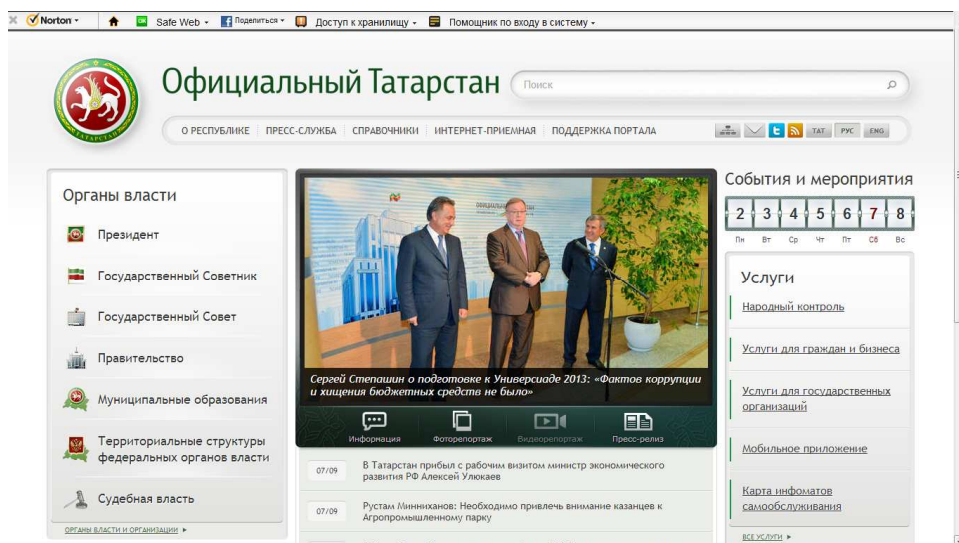
miestnej samosprávy, tvorby rozpočtov, riadenie jednotlivých činností, rozvoj spolupráce s občanmi. Jednou z nich je aj Konzultant — **«Консультант»**, **«Гарант»**, **«Центр правовой поддержки местного самоуправления»**, **«Всероссийское информационное агентство Местное самоуправление»**, **«Энциклопедия местного самоуправления»**, i mnohé iné. Okrem toho existuje veľké množstvo portálov elektronických časopisov zameraných na podporu právneho vedomia a ekonomického riadenia pracovníkov orgánov samosprávy. V nich sú podrobne rozoberané problémy a modely riadenia miest a obcí, tvorby rozpočtov, riadenia infraštruktúry, rozvoja informatizácie a pod.

Jedným z najznámejších je časopis **«Вопросы местного самоуправления»** a ktorý vychádza z roku 2001. K najsledovanejším patrí rubrika Štátna politika v oblasti miestnej samosprávy, Regionálna politika, Vzťahy medzi rozpočtami. Na stránkach časopisu **«Управа»** čitatelia nájdu informáciu o súčasných tendenciách mestského rozvoja, základných princípoch a modeloch regionálnej organizácií hospodárstva miestnej samosprávy. **«Российская Федерация сегодня»** vychádza od roku 2000 a časopis **«Дальневосточного научного центра местного самоуправления»** — sa zaoberá reformami verejnej správy v Ruskej federácii a rozvojom občianskej spoločnosti. Tieto otázky sú rozpracované aj v časopise **«Местное самоуправление на российском»** Internetový časopis **«Проблемы местного самоуправления»** bol založený Moskovským právnym a ekonomickým inštitútom. Posledný spomínaný časopis v tomto príspevku je zameraný na prax riadenia orgánov samosprávy, je určený na zvýšenie vedomostnej úrovne pracovníkov samosprávy a obsahuje aj praktické metodiky riešenia rozličných úloh je **«Городское хозяйство и ЖКХ»**.

## **6 VYBRANÉ UKÁŽKY REALIZÁCIE INFORMATIZÁCIE VEREJNEJ SPRÁVY V REPUBLIKE TATARSTAN**

Na príklade uvedieme ako sú v praxi implementované tieto funkcie. Ako príklad môžeme uvažovať portál územnej samosprávy republiky Tatarstan.

Vstupný bod do systému elektronickej komunikácie občanov a riadiacich štruktúr je portál Oficiálny Tatarstan **«Официальный Татарстан»** (<http://tatarstan.ru/>).



**Obrázok 9** Официальная страница Республики Татарстан

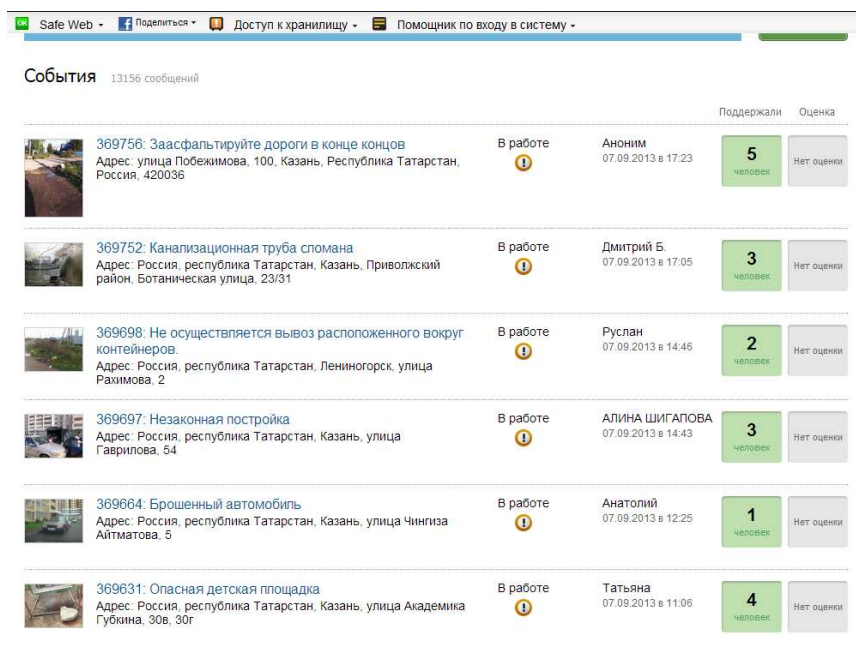
Okrem iných služieb na portály sú uvedené:







- národná kontrola;
- služby pre občanov a biznis;
- služby pre štátne organizácie;
- mobilná príloha;
- mapa informatických máp samoobsluhy.

Služba Národná kontrola poskytuje občanom unikátnu možnosť spätnej väzby, bez ktorej nie je možná reálna samospráva.

Na základe požiadavky návštevníka stránky sa objaví zoznam aktuálnych žiadostí občanov:

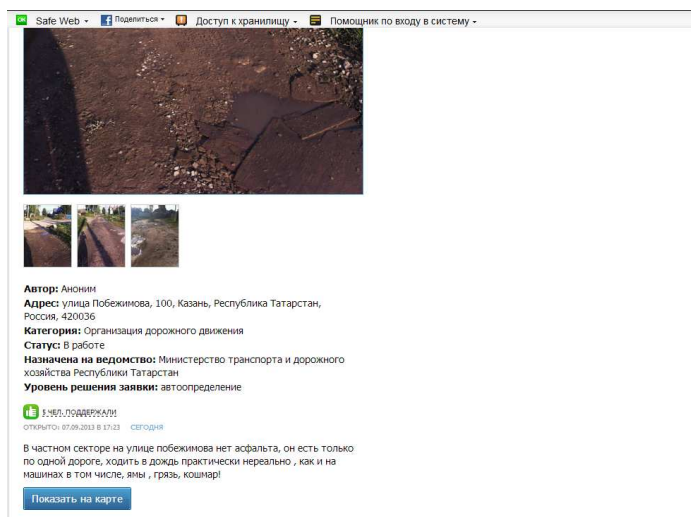
## Teória a prax verejnej správy



				Поддержали	Оценка
	<b>369756: Заасфальтируйте дороги в конце концов</b> Адрес: улица Побежимова, 100, Казань, Республика Татарстан, Россия, 420036	В работе 1	Аноним 07.09.2013 в 17:23	5 человек	Нет оценки
	<b>369752: Канализационная труба сломана</b> Адрес: Россия, республика Татарстан, Казань, Приволжский район, Ботаническая улица, 23/31	В работе 1	Дмитрий Б. 07.09.2013 в 17:05	3 человек	Нет оценки
	<b>369698: Не осуществляется вывоз расположенного вокруг контейнеров</b> Адрес: Россия, республика Татарстан, Лениногорск, улица Рахимова, 2	В работе 1	Руслан 07.09.2013 в 14:46	2 человек	Нет оценки
	<b>369697: Незаконная постройка</b> Адрес: Россия, республика Татарстан, Казань, улица Гаврилова, 54	В работе 1	АЛИНА ШИГАПОВА 07.09.2013 в 14:43	3 человек	Нет оценки
	<b>369664: Брошенный автомобиль</b> Адрес: Россия, республика Татарстан, Казань, улица Чингиза Айтматова, 5	В работе 1	Анатолий 07.09.2013 в 12:25	1 человек	Нет оценки
	<b>369631: Опасная детская площадка</b> Адрес: Россия, республика Татарстан, Казань, улица Академика Губкина, 30в, 30г	В работе 1	Татьяна 07.09.2013 в 11:06	4 человек	Нет оценки

### Obrázok 10 Stránka žiadostí občanov pre orgány samosprávy

Každá z nich môže byť zobrazená podrobnejšie



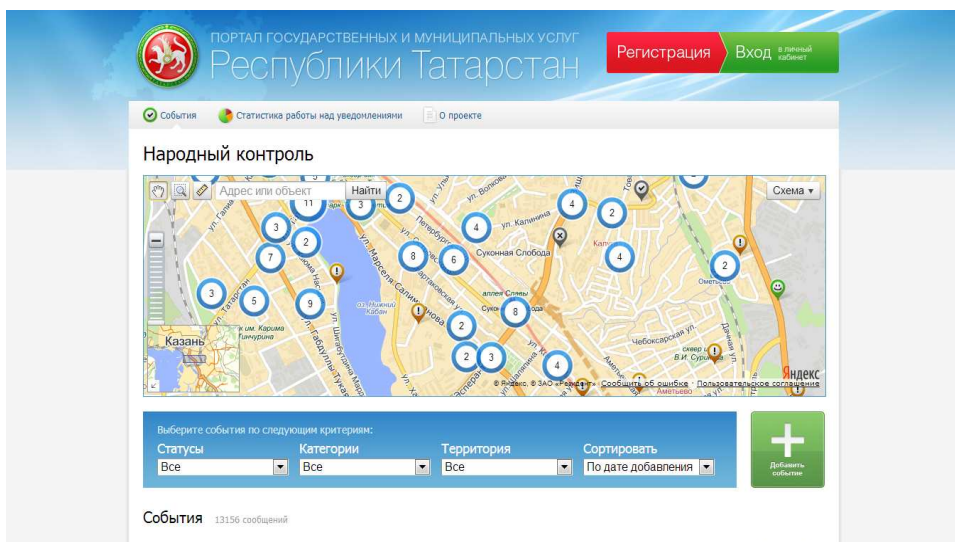
**Автор:** Аноним  
**Адрес:** улица Побежимова, 100, Казань, Республика Татарстан, Россия, 420036  
**Категория:** Организация дорожного движения  
**Статус:** В работе  
**Назначена на ведомство:** Министерство транспорта и дорожного хозяйства Республики Татарстан  
**Уровень решения заявки:** автоопределение

В частном секторе на улице побежимова нет асфальта, он есть только по одной дороге, ходить в дождь практически нереально, как и на машинах в том числе, яма, грязь, кошмар!

[Показать на карте](#)

### Obrázok 11 Podrobný popis vybranej žiadosti

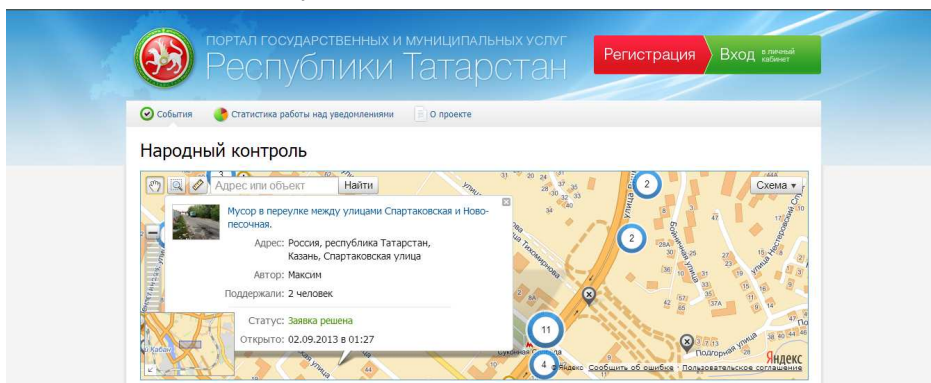
Okrem toho, s pomocou interaktívnej mapy je možné sledovať proces reakcie miestnych orgánov na žiadosti občanov.



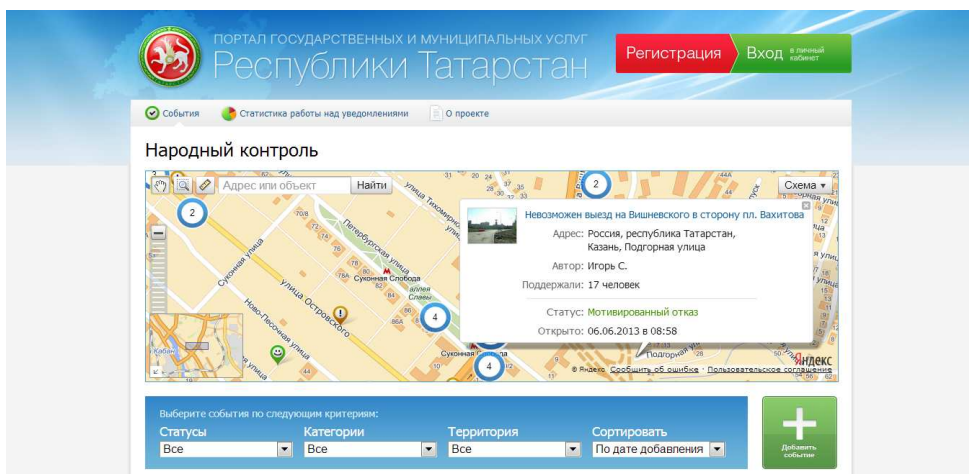
**Образок 12** Странки контролы решения проблем

V danom prípade môžu nastať dva prípady:

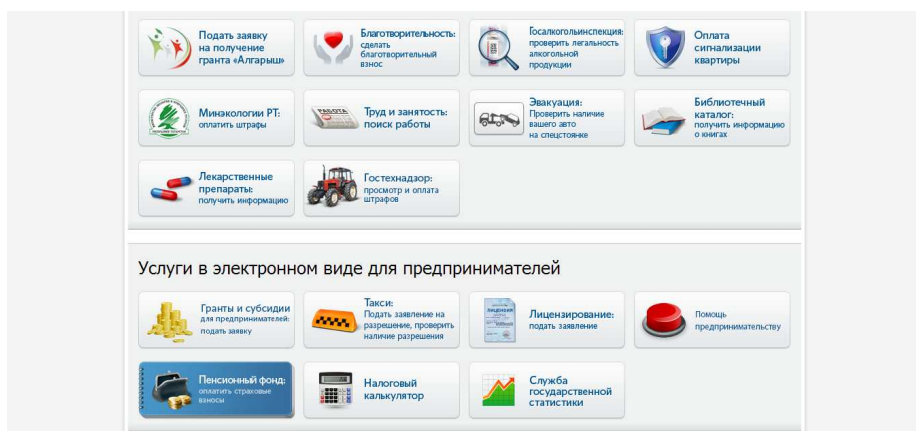
A/ на základe žiadosti bola vykonaná určitá činnosť



B/ На základe žiadosti neboli prijaté žiadne miery / je možné, že bola žiadosť odôvodnene zamietnutá/

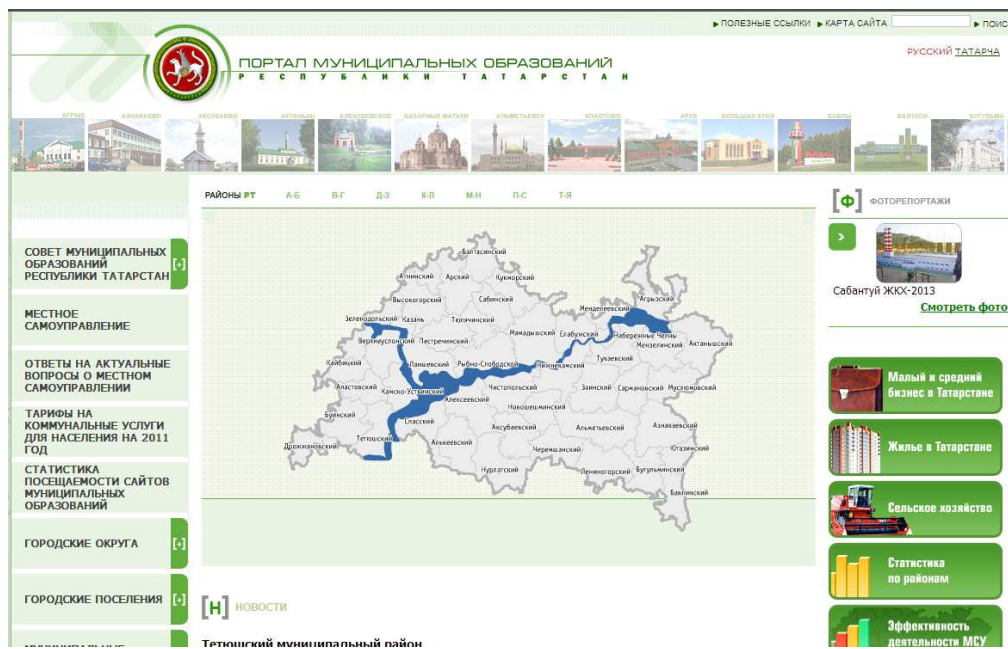


Okrem toho, na portály štátnych a komunálnych služieb Republiky Tatarstan sa pre občanov nachádza ponuka viacerých unikátnych služieb:



Obrázok 13 Služby určené pre občanov a podnikateľov

Všetky tieto možnosti sú určené aj pre návštevníkov miestnych portálov. Okrem toho občanom v tomto prípade sa ponúka aj dodatočná informácia o miestnom zložení.



Obrázok 14 Portál miestnej štruktúry

Zároveň je zdôraznené, že orgány miestnej samosprávy sídiel, miestnych rajónov a mestských okruhov majú nasledovné právomoci:

- prijatie rozhodnutia o miestnom zložení a vnesenie zmien, dodatkov a vydávanie právnych aktov;
- určenie oficiálnych symbolov miestnej štruktúry;
- vytvorenie miestnych podnikov a organizácií, financovanie miestnych organizácií, formovanie a rozmiestnenie miestnej objednávky;
- určovanie sadzby za služby, poskytované miestnymi podnikmi a organizáciami, ak inak nie je uvedené vo federálnom zákone;
- organizácia a materiálno-technické zabezpečenie prípravy a organizácia miestnych volieb, miestneho referenda, hlasovanie o odvolaní poslanca, člena volebného orgánu miestnej samosprávy, výber funkcionára orgánov miestnej samosprávy, hlasovanie o otázkach zmien hraníc miestnej štruktúry, zmena miestnej štruktúry;
- prijatie a organizácia plnenia plánov a programov komplexného sociálno-ekonomického rozvoja miestnej štruktúry, a tiež organizovanie zberu štatistických parametrov, ktoré charakterizujú stav ekonomiky a sociálnej sféry miestnej



štruktúry, a poskytovanie uvedených údajov orgánom štátnej moci spôsobom určeným vládou Ruskej federácie;

- vytvorenie tlačových prostriedkov masovej informácie pre publikáciu miestnych právnych aktov a inej oficiálnej informácie;
- realizácia medzinárodných a zahraničných ekonomických väzieb v súlade s federálnymi zákonmi;
- inými právomocami v súlade s Federálnym zákonom O všeobecných princípoch organizácie miestnej samosprávy v Ruskej federácii, štatútmi miestnych štruktúr.

Uvedené právomoci orgánom miestnej samosprávy sa realizujú orgánmi miestnej samosprávy obcí, orgánmi miestnej samosprávy mestských častí, orgánmi miestnej samosprávy samosprávnych rajónov samostatne a nemalo vážnu úlohu v tom hrá efektívna spolupráca s občanmi s využitím siete Internet.

## 7 ZÁVER

V Ruskej federácii sa Republika Tatarstan stala jednou z oblastí, kde využívanie elektronickej podpory komunikácie medzi občanmi a orgánmi štátnej správy a miestnej samosprávy je na úrovni prevyšujúcu priemerné hodnoty. Okrem portálov zameraných na vzájomnú komunikáciu vzniká veľké množstvo organizácií a projektov zameraných na zvýšenie informačnej gramotnosti občanov. ISGZ Kazaň bol organizátorom a realizátorom projektu zvyšovania informačnej gramotnosti seniorov a s pomocou štátneho grantu bolo vzdelávaných niekoľko tisíc ľudí.

Elektronická demokracia a elektronická vláda je možná vtedy, keď sa týmito otázkami nebudú zaoberať len odborníci na informatizáciu, ale aj orgány miestnej samosprávy v spolupráci s miestnymi vzdelávacími organizáciami budú za podpory štátu realizovať masové zvýšenie informačnej gramotnosti všetkých občanov nezávisle od veku a vzdelania.

**Acknowledgement / Poďakovanie:** Touto cestou vyjadrujeme svoje poďakovanie mnohým kolegom v Ruskej federácii, ktorých materiály /aj nepublikované/ boli použité pri analýze situácie v oblasti informatizácie RF.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] Ассоциации сибирских и дальневосточных городов (<http://www.asdg.ru/>)
- [2] Вопросы местного самоуправления (<http://www.vmsu.ru/>)
- [3] Всероссийский совет местного самоуправления (<http://www.vsmsinfo.ru/>)
- [4] Всероссийское информационное агентство Местное самоуправление (<http://msu-russia.ru/>)
- [5] Гарант (<http://www.garant.ru/>)
- [6] Городское хозяйство и ЖКХ (<http://gkh.ru/>)
- [7] Дальневосточный научный центр местного самоуправления (<http://www.dvncms.khv.ru/>)

- [8] Институт экономики города (<http://www.urbanecomomics.ru/>)
- [9] Комитет Государственной Думы по местному самоуправлению (<http://www.duma.gov.ru/localcom/>)
- [10] Консультант (<http://www.consultant.ru/>) Libraru.RU (<http://www.library.ru/>)
- [11] Международная Ассамблея столиц и крупных городов (<http://www.e-gorod.ru/>)
- [12] Межотраслевой Институт коммунальных стратегий (<http://m-i-k-s.ru/>)
- [13] Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации (<http://www.minzdravsoc.ru/>)
- [14] Министерство регионального развития Российской Федерации (<http://www.minregion.ru/>)
- [15] Министерство финансов России ([http://www1.minfin.ru/ru/reforms/local\\_government/](http://www1.minfin.ru/ru/reforms/local_government/))
- [16] Министерство юстиции Российской Федерации (<http://www.minjust.ru/>)
- [17] Муниципалитет (<http://www.munizipalitet.ru/>)
- [18] Научная электронная библиотека (<http://elibrary.ru/>)
- [19] Нормативные правовые акты Российской Федерации ([http://zakon.scli.ru/ru/legal\\_texts/index.php](http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/index.php))
- [20] Общероссийский конгресс муниципальных образований (<http://msu-ugra.ru/page/top/congress>) (<http://www.rncm.ru/>)
- [21] Официальная Россия (<http://www.gov.ru/>)
- [22] Проблемы местного самоуправления (<http://www.samoupravlenie.ru/>)
- [23] Развитие местного самоуправления в Московской области (<http://msu-mo.ru/>)
- [24] Российская Федерация сегодня (<http://www.russia-today.ru/>)
- [25] Система подготовки кадров поддержки и сопровождения местного самоуправления ([http://www.fz131.minregion.ru/main/main\\*root](http://www.fz131.minregion.ru/main/main*root))
- [26] Совет муниципальных образований г. Москвы (<http://www.amom.ru/>)
- [27] Союз российских городов (<http://urc.ru/>)
- [28] Управа (<http://www.uprava.org/>)
- [29] Фонд развития местного самоуправления (<http://fondrms.ru/>)
- [30] Центр правовой поддержки местного самоуправления (<http://www.ru.all.biz/enterprises/119408/>)
- [31] Энциклопедия местного самоуправления (<http://emsu.ru/>)

Jaroslav KULTAN  
Ekonomická univerzita v Bratislave  
jkultan@gmail.com  
Vladimír ZUEV  
ISGZ Kazaň, Ruská federácia  
zuev@mail.ru

# KOMPARÁCIA VYBRANÝCH E-SLUŽIEB NA SLOVENSKU S ĎALŠÍMI KRAJINAMI EÚ

Eva MIHALIKOVÁ

## Abstract

*EGovernment is the current Internet era priority of many European countries. Its basic meaning is not only bridging documents to electronic form, but streamlining processes carried out with the support of information and communication technology. The article focuses on the basic electronic services to citizens in Slovakia and their comparison with other European Union countries.*

**Keywords:** *e-government, e-services, comparison*

## 1 ÚVOD

Informatizácia verejnej správy patrí k základným cieľom formulovaným v európskych ale aj národných strategických dokumentoch. Jej potreba vyplýva z neustále narastajúceho trendu rozvoja informačno-komunikačných technológií a zámeru budovania modernej informačnej a znalostnej spoločnosti v celej Európskej únii. Príspevok sa špecifikuje v rámci eGovernmentu na elektronické služby poskytované pre občanov a analýzu úrovne ich poskytovania vo vybraných krajinách Európskej únie.<sup>1</sup>

## 2 E-GOVERNMENT A JEHO ZÁKLADNÉ INTERAKCIE

eGovernment je v súčasnosti veľmi frekventovaný pojem a aj keď jeho terminologická podstata je zväčša rovnaká, stretávame sa s jeho viacerými vymedzeniami. V úvode vychádzajme z definície Európskej komisie, ktorá e-Government vymedzuje ako kombináciu informačných technológií, organizačných zmien a nových skúsenosti vo verejnej správe, ktorých zámerom je zlepšiť kvalitu verejných služieb. V podobnom duchu vymedzuje e-Government aj Svetová banka, ktorá e-Government vzťahuje k využitiu takých informačných technológií vo vládných organizáciách, ktoré umožňujú zmeniť - zlepšiť vzťah s občanmi a podnikateľmi, ako aj prístupnosť administratívnych služieb pre nich. Výsledný prínos môže byť v menšej korupcii, zvýšenej úrovne

---

<sup>1</sup> Príspevok je súčasťou riešenia grantovej úlohy č. 1/0098/13“ Procesné riadenie pri transformácii organizácie verejnej správy z tradičnej na znalostnú organizáciu“.

transparentnosti, zlepšenej „pohodlnosti“, raste výnosov, resp. redukcii nákladov. (World Bank). Medzinárodne uznávaná nezisková korporácia „Rand Europe“, okrem iného uvádza, že e-Government hrá dôležitú funkciu pri medializovaní vládnych počínov a jeho rola bude rásť v návaznosti na rozširovanie informačných a komunikačných technológií. E-Government z jej pohľadu nepredstavuje len prechod vládnych (administratívnych) funkcií do elektronickej platformy. Skôr ide o premyslenie toho ako sú vládne (administratívne) funkcie vykonávané dnes a o snahu zefektívniť niektoré procesy alebo vytvárať nové procesy. V oboch prípadoch je snaha o zefektívnenie súčasného stavu za podpory IKT.

Už z akéhokoľvek pohľadu sa na pojem e-Government pozrieme, je nutné si uvedomiť, že znamená viac než využívanie informačno-komunikačných technológií vo verejnej správe. Vyžaduje si aj zmenu myslenia organizácie, jej inštitucionálnych usporiadaní a osvojenie si nových znalostí a zručností (Timmers, 2004). Je základom pre revitalizáciu procesov verejnej správy. Na uvedené skutočnosti reaguje aj vláda SR. V dokumente Revízia budovania e-Governmentu zdôrazňuje, že eGovernment nie je len jednoduché preklopenie existujúcich papierových procesov do elektronickej podoby, ale v prvom rade zmena procesov tak, aby maximálne zjednodušovali administratívu v konkrétnych životných situáciách občanov a podnikateľov. Až následne dôjde elektronizáciou obnovených procesov k premene existujúceho systému fungovania verejnej správy na virtuálnu inštitúciu, ktorá bude schopná poskytovať svoje služby, riešiť požiadavky a naopak ponúkať možnosť riešenia povinností občanov a podnikateľov za pomoci internetu a ďalších moderných komunikačných prostriedkov. Výsledkom bude on-line prístup verejnosti k potrebnému obsahu a rozsahu aktuálnych a správnych informácií v elektronickej podobe, ktoré budú použiteľné na rôzne úkony v rámci celej riadiacej a výkonnej štruktúry verejnej správy. To pomôže k naplneniu základných strategických cieľov e-Governmentu, ktoré sú zamerané na:

- Zvýšenie spokojnosti občanov a podnikateľov,
- Elektronizáciu procesov verejnej správy,
- Efektívnejšiu a výkonnejšiu verejnú správu,
- Zvýšenie kompetentnosti verejnej správy.

Zmenou sa dosiahne zlepšenie kvality a toku informácií, zníženie administratívnej záťaže, zlepšenie a zrýchlenie e-služieb, zlepšenie participácie verejnosti v oblasti verejnej správy ako aj celkové zvýšenie efektívnosti a transparentnosti vo verejnej správe. Možno teda skonštatovať, že e-Government je vo svojej podstate synonymom modernizácie verejnej správy, zameranej na službu verejnosti. (Adamcová, 2004). Moderná verejná správa zabezpečuje približovanie jednotlivých správnych agend smerom k verejnosti formou dôsledného využívania možností moderných počítačovo-orientovaných systémov, čím sa činnosť verejnej správy zrýchli a zefektívni.

V podstate ide implementáciu IKT v procesoch výkonu správy, kde je zabezpečená digitalizácie a elektronická komunikácia. Zavedenie e-služieb eGovernmentu sa zefektívnia procesy vo všetkých oblastiach, kde dochádza k interakcii verejnej správy s občanmi alebo podnikateľskými subjektmi. Pri výkone správy dochádza k nasledujúcej interakcii medzi jednotlivými subjektmi:

**Tabuľka 1 Systém základných vzťahov e-Governmentu**

Elektronické interakcie v e-Governmente			
SMERUJÚCE	do verejnej správy G (Government)	k verejnosti (P-Public)	
		podnikateľom B (Business)	občanom C (Citizen)
z verejnej správy (G - Government)	G2G, G2E (Back office conversion)	G2B (Front office output)	G2C (Front office output)

Východiskom e-Governmentu je elektronická komunikácia typu G2E a G2G, ktoré sú predpokladom efektívneho fungovania komunikácie G2P. Elektronická komunikácia v rámci verejnej správy je teda podstatná, lebo pokrýva procesy výkonu verejnej správy a podmienkou jej efektívnosti je interoperabilita informačných systémov a on-line použiteľnosť dátových fondov týchto systémov na právne úkony. Čoho podmienkou je garancia totožnosti informačného obsahu v elektronickej forme, tj. „elektronického stavu“ s „právnym stavom“. (Makara, 2006, s.141).

Prioritou e-Governmentu je vecná, nie technologická stránka komunikácie prebiehajúca medzi verejnou správou a nielen občanom, ale aj ďalšími subjektami:

1. G2E, tj. organizáciou verejnej správy a jej vlastnými zamestnancami,
2. G2G, tj. organizáciami verejnej správy navzájom.

Takto uplatňovaný spôsob e-komunikácie prináša zlepšenie účinnosti a zvýšenie výkonnosti verejnej správy, zlepšenie a zrýchlenie internej aj externej komunikácie, podporu spolupráce, zvýšenie transparentnosti a zníženie korupcie a v konečnom dôsledku aj zníženie nákladov.

3. a G2P, tj. vzťahom medzi verejnou správou a verejnosťou.

Takto realizovaný spôsob elektronickej komunikácie sa označuje ako e-služby, ktoré sa orientujú na vybavovanie záležitosti verejnosti, zabezpečujú prístup verejnosti k informáciám ako aj ich účasť na správe vecí verejných.

## 2.1 Elektronické služby so zameraním na občanov

Pomocou e-služieb sa zrýchli a zjednoduší prístup k informáciám, úradné záležitosti bude možné vybaviť kedykoľvek a z ktoréhokoľvek miesta, čo prispeje k zvýšeniu úrovne poskytovania služieb zo strany verejnej správy a k lepšej spokojnosti verejnosti.

E-služby medzi verejnou správou a verejnosťou pozostávajú zo vzťahu:

- verejná správa a občania (G2C – Government to Citizen),
- verejná správa a podnikateľské subjekty (G2B – Government to Business). (Mihaliková, Čisárik, 2007).

Elektronické služby a ich poskytovanie sú vyhodnocované podľa 4-úrovňovej stupnice, ak neberieme do úvahy úroveň 0 – kedy nie je možné elektronicky získať ani základné informácie. Stručná podstata náplne týchto úrovní je nasledovná:

- [1] informačná – základná úroveň, kedy internetová stránka obsahuje základné informácie o službách, ktoré poskytuje
- [2] jednosmerná interakcia – ktorá ponúka na stiahnutie aj rôzne formuláre, tlačivá
- [3] obojsmerná interakcia – umožňuje elektronicky podávať žiadosti
- [4] transakčná – ide o on-line proces, pri ktorom je možné získať elektronické výstupy služieb.

Táto stupnica bola definovaná na zisťovanie možnosti vybavenia danej služby poskytovanej verejnou správou v jej digitalizovanej prístupnosti a na základe nej sú hodnotené jednotlivé krajiny. Pre naše potreby uvádzame výber európskych krajín, ktoré sú považované za lídrov v európskom eGovernmente a zároveň krajiny susediace s našou krajinou. Základom komparácie sú elektronické služby poskytované občanom, ktoré sú vyhodnocované Radou Európskej únie.

Tabuľka 2 Elektronické služby pre občanov a ich úroveň poskytovania

Služby pre občanov	Veľká Británia	Švédsko	Dánsko	Francúzsko	Malta	Rakúsko	Maďarsko	Poľsko	ČR	SR
Daň z príjmu	4	4	4	4	4	4	4	2	4	4
Vyhľadávanie zamestnania	3	3	3	4	3	4	2	4	3	1
Služby sociálneho zabezpečenia										
Pomoc v nezamestnanosti	2	4	3	4	4	4	2	1	2	2
Rodinné prídavky	4	NA	NA	4	3	4	2	2	4	2
Zdravotné poistenie	NA	NA	NA	4	NA	NA	2	2	4	NA
Podpora študentov	4	2	4	4	4	4	1	2	NA	1
Osobné dokumenty										
Cestovné pasy	3	1	2	1	3	2	1	1	1	1
Vodičské preukazy	3	2	2	2	NA	NA	1	1	1	1
Registrácia motorových vozidiel	2	4	2	4	4	NA	3	1	1	1
Stavebné povolenia	4	2	2	3	4	2	2	1	1	1
Oznámenie polícii	3	2	2	2	3	2	3	1	0	1
Verejné knižnice	3	4	3	4	3	4	2	1	1	1
Sobášny a rodný list	3	3	2	3	3	3	3	1	0	1
Zápisy na vysoké školy	4	4	4	3	2	4	4	1	2	1
Oznámenie o presťahovaní	NA	3	3	3	3	3	3	1	0	1
Zdravotnícke služby	NA	NA	1	1	4	NA	2	1	0	1

Zdroj: Budiš, 2010

Mnohé krajiny EÚ dosahujú nadpriemerné hodnoty v úrovni eGovernmentu. Za lídra možno považovať Veľkú Britániu, ale aj ďalšie krajiny ako je Francúzsko, Malta, Švédsko, Dánsko, či Rakúsko, ktoré dosahujú pri hodnotení mnohých služieb pre občanov tretiu a štvrtú úroveň. Vyplýva to aj z faktu, že v týchto krajinách je vysoký

podiel širokopásmového pripojenia domácností na internet a občania e-služby využívajú a sú spokojní s ich poskytovaním, transparentnosťou, jednoduchosťou či komplexnosťou. Ďalším z dôvodov tohto stavu je aj aktívne uplatňovanie inovatívnej služby vo vzťahu k občanom, napr. vo Veľkej Británii 76 % a rozvoj inovatívnych spôsobov komunikácie s používateľmi e-služieb, napr. v Dánsku je na úrovni až 92 % (Innobarometer, 2010). Podľa Bobákovej (2012) možno vo všeobecnosti konštatovať, že inováciami vo veľkej miere možno zvýšiť kvalitu práce verejných správ, zlepšiť prístup používateľov k informáciám, dosiahnuť vyššiu spokojnosť používateľov, cielenejšie služby, rýchlejšie poskytovanie služieb, zjednodušenie správy a ako aj zlepšenie pracovných podmienok alebo spokojnosti zamestnancov.

Slovenská republika zatiaľ v tejto oblasti nedosahuje priaznivé výsledky. Všetky iniciatívy, ktoré sú, trvajú príliš dlho a nie sú jasne stanovené ani kompetencie. Preto by bolo potrebné v prvom rade prijať komplexný zákon o eGovernmente, ktorý by jednoznačne stanovil kompetencie a upravil vzťahy medzi inštitúciami verejnej správy a občanmi.

Ďalej je dôležité pochopiť filozofiu nového prístupu e-Governmentu v SR a to je koncept životnej situácie, podľa ktorého sa bude „virtuálne“ reorganizovať verejná správa a to bez budovania ďalších inštitúcií (Revízia budovania eGovernmentu). Zmyslom tohto konceptu životných situácií je na merateľnej báze čo najviac odbremeniť občanov pri komunikácii s verejnou správou.

Zároveň sa pracuje na eGovernmente 2,0, ktorý sa stane nie len statickým úložiskom verejných informácií, ale bude založený na dynamickej platforme, ktorá bude schopná vytvárať, meniť, hodnotiť a zdieľať informácie, byť v interakcii s občanmi a tak vytvárať nové príležitosti na rozvoj a poskytovanie komplexných služieb občanom na riešenie ich životných situácií rýchlejšie a jednoduchšie. Vyžaduje si to aj potrebu inovatívneho myslenia vo verejnom sektore. Vytvára sa tu priestor aj pre využitie nových informačných aplikácií a nástrojov, ako sú wiki, blogy, sociálne siete...

Až tak by sme sa v európskom hodnotení mohli posunúť na lepšie priečky.

### 3 ZÁVER

Aj keď majú informačno-komunikačné technológie v dnešnom virtuálnom svete veľký potenciál, je úlohou vlády SR, aby rozvíjala a zdokonaľovala eGovernment v našich podmienkach. Jeho využívaním sa nielen zefektívnia procesy vo verejnej správe ale občania získajú väčší komfort pri vybavovaní verejných záležitostí. Nesmieme zabúdať ani na skutočnosť, že cieľom EÚ je rozvíjať jednotný digitálny trh, tj. optimalizovať podmienky pre rozvoj cezhraničných služieb elektronickej verejnej správy poskytovaných občanom a podnikateľom bez ohľadu na krajinu pôvodu. To zahŕňa potrebu vývoja prostredia, ktoré podporuje interoperabilitu systémov a kľúčových prvkoch, napríklad elektronicke podpisy a elektronicú identifikáciu v jednotlivých krajinách. (European eGovernment Action Plan 2011-2015).



## POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] ADAMCOVÁ, M. 2004. *Politologický diskurz k e-Governmentu*. In: Teória a prax verejnej správy, Košice: UPJŠ Fakulta verejnej správy, 2004, str. 31. ISBN 80-7097-595-4
- [2] BOBÁKOVÁ, V. 2012. *Inovácie vo verejnom sektore*. In: Theory of Management 6. Žilina: Fakulta manažmentu a informatiky, Žilinská univerzita., ISBN 978-80-554-0591-9
- [3] *European eGovernment Action Plan 2011-2015*. Dostupné online: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/european-egovernment-action-plan-2011-2015>
- [4] INNOBAROMETER 2010. *Analytical Report. Innovation in Public Administration*. The Gallup Organization upon the request of DG Enterprise and Industry. Dostupné online: <http://cordis.europa.eu/innovation/en/policy/innobarometer>.
- [5] MAKARA, Š., 2006. *Niektoré aspekty informatizácie verejnej správy v Slovenskej republike*. In: Infosem 2006. Zborník príspevkov. Bratislava: Inštitút informatiky a štatistiky. 20-2006-Zb/1
- [6] MIHALIKOVÁ, E., ČISÁRIK, P., 2007. *Manažérska informatika vo verejnej správe*. Košice: UPJŠ v Košiciach. ISBN 978-80-7097-691-3
- [7] RAND EUROPE. Dostupné online: [www.rand.org](http://www.rand.org)
- [8] *Revízia budovania eGovernmentu*. Dostupné online: <http://www.informatizacia.sk/revizia-budovania-egovernmentu>
- [9] TIMMERS, P., 2004. *eGovernment monitor*. Dostupné online: <http://www.itapa.sk/index.php?ID=41>
- [10] *World Bank*. Dostupné online: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Ing. Eva MIHALIKOVÁ, PhD.

Fakulta verejnej správy, Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach  
eva.mihalikova@upjs.sk

# PROCESNÉ RIADENIE V ORGANIZÁCIÁCH VEREJNEJ SPRÁVY

Anna ČEPELOVÁ

## Abstract

*Knowledge management is actively using synergy effect between the three basic pillars: human resources, organizational processes and technologies, which chosen institution should be able to use in processes of knowledge management. The actually running processes within the organization are one of the most important component for implementation principles and methods of knowledge management. The main goal of this text is Process Management - Controlled Transformation from traditional into knowledge organization using process management.*

**Keywords:** *traditional and knowledge organizations, process organization, public administration organization*

## 1 ÚVOD

Neodmysliteľnou súčasťou riadenia sa po druhej svetovej vojne sa stáva systémový prístup k manažmentu, ktorý slúži na integráciu rôznych poznatkov o riadení. Podstatou systémového prístupu je, že sa snaží teoreticky vysvetliť a odôvodniť potrebu existencie jednotlivých prvkov a vzťahov medzi týmito prvkami. Pričom podnik ako systém sa nechápe staticky, ale ako dynamický prvok, ktorý sa vyvíja a nachádza v neustále sa meniacom prostredí. Zmeny či už interného alebo externého prostredia vyvolávajú dynamiku v analyzovanom systéme.

Systémový prístup je proces, v ktorom sa postupne skúma objektívna realita v celej jej zložitosti a komplexnosti. Objekt, podnik je možné skúmať pomocou systému iba vtedy, ak sa vezmú do úvahy rôzne pohľady naň. Systémový prístup je spôsob myslenia, spôsob riešenia problémov a spôsob konania, pri ktorom sa javy chápu komplexne v ich vnútorných a vonkajších súvislostiach [1].

Koniec 20. storočia a nástup nového tisícročia vyvolali v politickom ako aj hospodárskom živote celý rad zmien. Globalizácia, prebiehajúce transformácie národných ekonomík, politické a legislatívne zmeny a ostatné deje v svetovom merítku ovplyvnili priamo či nepriamo vývoj v oblasti manažérskych teórií, ako aj podnikového manažmentu. Drucker toto obdobie nazval obdobím dynamických zmien, obdobím chaosu. V podnikovej praxi sa zvyšuje dôraz na reštrukturalizáciu, inováciu, modernizáciu výrobných procesov, smeruje sa k tvorbe a zavádzaniu štruktúr a pružných organizačných štruktúr, do popredia sa dynamicky dostáva problematika kvality výrobku ako aj podnikových procesov, podstatnú úlohu zohráva aj prudký

vývoj a zavádzanie výpočtovej techniky a podobne. Tieto ako aj ostatné zmeny sa podpísali pod vývoj a smerovanie manažmentu ako teórie. Pred manažérmi 21. storočia stoja iné vážne výzvy. Otázkou efektivity by už mali mať vyriešenú. Najzávažnejšou otázkou dnešnej doby je hľadanie spôsobu prežitia vo svete plnom zmien. Zdôrazňujem, prežitia. Prežiť znamená: Rýchlo reagovať na zmeny, meniť sa tak rýchlo ako sa mení svet, meniť sa nepretržite, využívať nové príležitosti, neustále sa učiť a neustále sa prispôbovať novým situáciám.

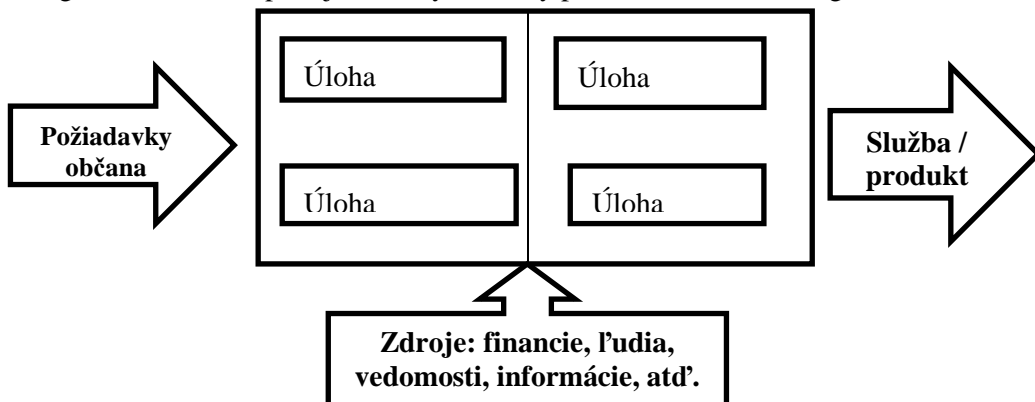
## 2 FUNKČNE VERZUS PROCESNE RIADENÁ ORGANIZÁCIA

Základnou výhodou funkčnej organizačnej štruktúry je, že sa jednotlivé útvary špecializujú na realizáciu určitých prác. Útvary organizácie optimalizujú svoju činnosť. Avšak lokálna optimalizácia jednotlivých funkčných miest nemusí stále prispieť k globálnemu zlepšeniu výkonov organizácie ako celku. Sústreďenie odborníkov vytvára predpoklad pre efektívne vykonávanie špecifických funkcií.

Práca špecialistu je omnoho efektívnejšia, ak pracuje spoločne s ďalšími odborníkmi, ktorí majú obdobné vedomosti a záujmy. Môžu si tiež veľmi dobre vymieňať skúsenosti. V tomto type organizácie preberajú konkrétny jednotlivci zodpovednosť za úsek, ktorý riadia. Na strane druhej sa môže prejaviť nízky záujem o ostatné funkčné miesta a výkon ich činností.

Funkčné hľadisko zabezpečovania charakteristických funkcií sa veľmi často uplatňuje v relatívne malých organizáciách, ktoré vyrábajú alebo poskytujú úzky sortiment výrobkov a služieb. Je tomu tak aj u veľkých organizácií, ktoré produkujú široký sortiment výrobkov. Výkonnosť organizácie, respektíve výkonnosť jej funkčného úseku, sa meria najmä prostredníctvom finančných ukazovateľov. Komunikácia je komplikovaná a málo pružná, realizuje sa najmä na úrovni vedúcich pracovníkov. Organizácie využívajúce funkčnú organizačnú štruktúru často vytvárajú strmé organizačné štruktúry, ktoré sú málo pružné, prispôsobivé [9].

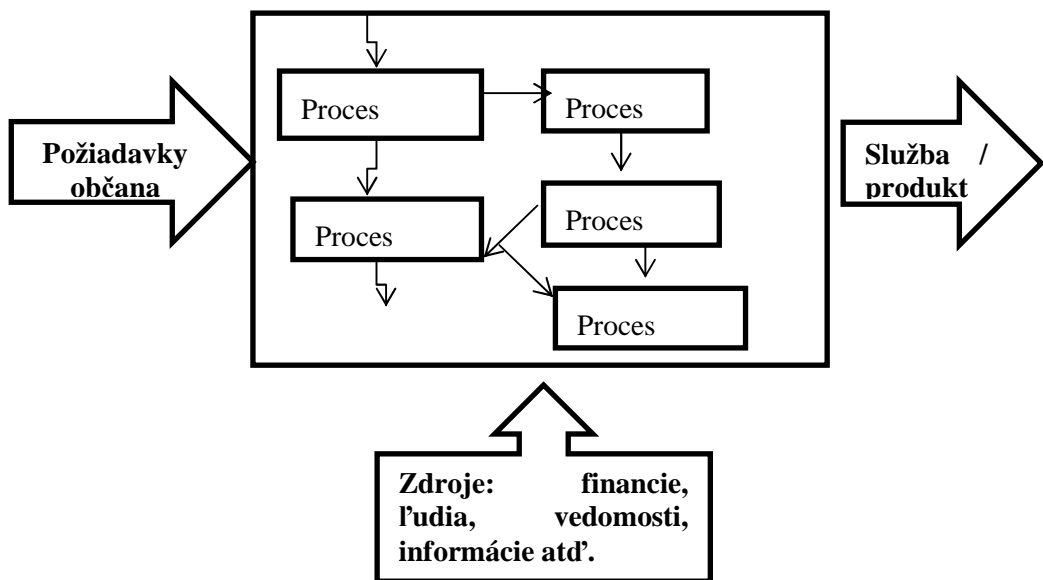
Na strane druhej, sa v súčasnej dobe dostávajú stále viac do popredia procesne riadené organizácie, ktoré aplikujú základy a zásady procesného riadenia organizácie.



### Obrázok 1: Funkčne riadená organizácia

Pre procesné riadené organizácie je charakteristické, že dochádza k integrácií činností medzi jednotlivými útvarmi. Tieto dokážu rýchlejšie, kvalitnejšie a často krát aj s nižšími nákladmi reagovať a spracovávať požiadavky klientov, zákazníkov, občanov. Rovnako aj spolupráca do vnútra organizácie sa javí ako vysoko účinná a menej problémová. Uvedená skutočnosť zlepšuje výkonnosť organizácie ako celku, ciele organizácie sa dosahujú rýchlejšie a organizácie dokáže pružne reagovať na príležitosti a potreby okolia.

Procesne orientované organizácie a jej manažéri optimalizujú výkon činností, formulujú a optimalizujú procesy od vstupov až po požadovaný výstup a to všetko za aktívnej pomoci výpočtovej techniky a kvalifikovanej pracovnej sily. Stanovujú sa vlastníci procesov, ktorí majú priamu zodpovednosť na konkrétny proces. Zároveň medzi vlastními procesov dochádza k úzkej interakcii, výmene poznatkov, informácií a skúsenosti, čo následne vedie k optimalizácií všetkých procesov v organizácii ako celku. Rovnako meranie výkonnosti jednotlivých procesov je jednoduchšie, čo následne zjednodušuje identifikáciu konkrétnych problémov v organizácii. Tým spôsobom je jednoduchšie, rýchlejšie a menej nákladné aj odstraňovanie a predchádzanie vzniku problémov na úrovni jednotlivých procesov. Organizácia, jej manažéri sa zameriavajú viac na odhaľovanie príčin javovo. Prevencia šetrí finančné prostriedky, ktoré sa inak vynakladajú na riešenie chýb a nedostatkov v rámci výkonu organizácie. Pre procesne riadené organizácie je charakteristické, že spôsob výkonu ich činností vytvára predpoklad pre využívanie plochých organizačných štruktúr. Zároveň v takýchto organizáciách dochádza k lepšiemu využívaniu znalostí, informácií a podporuje sa komunikácia [9].



## Obrázok 2: Procesne riadená organizácia

Na celom svete sa organizácie pokúšajú pre výkon svojej činnosti vytvoriť najlepšie organizačné usporiadanie, ktoré je zároveň aj rozhodujúcim faktorom ovplyvňujúcim efektívnosť uplatňovania stratégie. Pri tvorbe štruktúry organizácie sa vždy vychádza z jej cieľov. Nevyhnutnosťou pri vytváraní efektívnejších organizačných prvkov sú informačné systémy. Moderné organizácie nadväzujú na viaceré vývojové trendy opísané v teórii manažmentu.

Organizačné utváranie a postupný prechod z pyramidálnej na plochú štruktúru sa dosahuje informačným prepojením a zároveň sprístupnením informácií na všetkých manažérskych hierarchiách. Zmeny sa dosiahli zavedením *reinžinieringu*, opierajúceho sa o radikálny redizajn procesov v organizácií. Prechod od úzkeho poňatia pracovných funkcií k poňatiu mnohostrannému, kedy sa sleduje proces ako celok, je významný pre hľadanie možností „*splošťovania*“ organizačných štruktúr. Existencia funkčných útvarov postupne stráca opodstatnenie. Menia sa kritériá, pracovnej kariéry a to „od výkonnosti k schopnostiam“, kedy sa mení aj hierarchia cieľov jednotlivcov a ich názor na „hodnotu práce“. Veľká autonómia tímov prirodzeným spôsobom smeruje k znižovaniu počtu hierarchií, pretože príliš strmé štruktúry komunikácií prekazujú. Uvádzané zmeny „približujú zákazníka“ k organizácií [3].

Pod pojmom podnikový reinžiniering Hammer, M. a Champy, J. definujú: „*Zásadné prehodnotenie a radikálnu premenu procesov v organizácií tak, aby sa mohlo dosiahnuť dramatické zdokonalenie z hľadiska kritických mier výkonnosti, ako sú náklady, kvalita, služby a rýchlosť*“. Kľúčom k pochopeniu kvalitatívnej zmeny prínosu reinžinieringu je schopnosť prekonať paradigmu rešpektovania princípu klasickej spoločenskej deľby práce a prechod k integrovane celistvému procesnému manažérskemu mysleniu a správaniu. Reinžiniering svojou filozofiou „procesného riadenia“ kvalitatívne prehodnocuje účelnosť, ako aj účinnosť doterajších postupov tradičnej syntézy množiny podnikových štruktúr [3].

### 3 PODSTATA A VYUŽITIE ANALÝZY PROCESOV V PRAXI

Procesné riadenie je o radikálnej premene organizácie. Revolučná zmena pozostávala v tom, že organizácie sa na svoju existenciu mali pozerat' cez procesy, nie cez organizačné útvary a to za takým účelom, aby sa dosiahla vyššia výkonnosť organizácie prostredníctvom:

- minimalizácie nákladov na vstupe do procesu,
- vyššej flexibility v plnení očakávaní zákazníkov v procese,
- vyššej efektivity na výstupe procesov.

Procesne riadená organizácia sa musí orientovať, v prvom rade na optimalizáciu procesov, ktoré ovplyvňujú portfólio jej aktivít a smerujú z rastu pridanej hodnoty jednak pre zákazníka ako aj pre organizáciu samotnú. Pridaná hodnota patrí k základným ukazovateľom výkonnosti procesov. Pridaná hodnota je to, čo sa v organizácii vytvorí a za čo je zákazník - občan ochotný zaplatiť. Môže to byť aj to, čo sa odovzdáva iným procesom vo vnútri organizácie za čo interní zákazníci neplatia, ale sú veľmi radi, keď to získajú v požadovanej kvalite, včas a pri minimálnych nákladoch, za ktoré v konečnom dôsledku zaplatí externý zákazník. Pokiaľ by celková rovnováha týchto troch ukazovateľov: čas, náklady a kvalita nebola dosiahnutá, organizácia poskytované služby len ťažko predá a tým ich pridaná hodnota bude nulová. Procesné analýzy sa preto veľmi podrobne a s veľkým dôrazom venuje poznaniu pridanej hodnoty procesov [8].

Aby organizácia dokázala optimalizovať svoju činnosť vo vzťahu k zákazníkovi, ako aj k sebe samotnej je teda potrebné prebiehajúce procesy v organizácii podrobiť dôkladnej analýze. Analýza procesov nemusí byť vyvolaná len existenciou problémov, ale môže byť prirodzenou súčasťou organizácie v rámci ktorej dochádza k overovaniu si stavu procesu a k modelovaniu návrhu na jeho zlepšenie. Zlepšovať procesy je možné tak, že sa postupne odstraňujú problémy, ktoré spôsobili chybou, neznalosťou procesu samotného. Zlepšovať procesy v organizácii je možné aj tak, že sa nezameriavame na chyby, ktoré sa stali, ale na príležitosti, ktoré prídu. Vtedy sú analýzy mimoriadne dôležité, pretože pomáhajú manažérom odhadnúť budúci vývoj v procesoch a tým aj v organizácii samotnej.

Analýza procesov pomáha pochopiť, zlepšiť a riadiť procesy v organizácii. Analýza procesov je teda analýza zameraná na postup práce od jedného človeka k druhému, pričom opisuje vstupy, výstupy, jednotlivé kroky a prípadne tiež spotrebu zdrojov. Zjednodušene je analýza procesov o tom, „ako sa čo robí“ alebo „ako čo prebieha“. Môže sa jednať o analýzu jedného konkrétneho procesu alebo komplexnú analýzu všetkých procesov organizácie. Prečo organizácie analyzujú svoje procesy? V zásade z troch dôvodov [8]:

Aby boli procesy popísané (napr. na účely popisov pracovných náplní, návodov, postupov práce alebo pre funkčnú špecifikáciu pri vývoji aplikácií).

- Aby boli procesy riadené alebo automatizované (napríklad automatické schvaľovanie faktúr - workflow).
- Aby sme mohli procesy zlepšiť, optimalizovať.

Procesné analýzy vykonávame vtedy, keď chceme zlepšiť hospodárnosť, produktivitu a efektivitu v procesoch. Cieľom procesnej analýzy je určiť kritické skupiny procesov a navrhnúť stratégie zásadnej zmeny v organizácii.

Procesné analýzy je potrebné vykonať aj v prípade, kedy manažment po niekoľkých pokusoch optimalizovať organizačnú štruktúru je neúspešný a poslednú možnosť vidí v analýze procesov. Analýza procesov vedie k podstate procesného riadenia, ktoré vychádza z toho, že ak chce byť organizácia efektívna, mala by mať prácu organizovanú podľa procesov, nie podľa organizačnej štruktúry. V praxi to ale tak ľahko nefunguje a organizácie stále zápasia so zložitými viacúrovňovými organizačnými štruktúrami. Výsledkom procesnej analýzy je aj návrh nového organizačného usporiadania, ktoré vychádza z vrcholovej procesnej mapy organizácie [8].

**Využitie analýzy procesov v praxi:** Procesná analýza je jednou z najdôležitejších analytických techník, ktoré organizácia v praxi používajú. Využijeme ju kedykoľvek, keď potrebujeme zistiť či popísať tok práce, zlepšiť výkonnosť, účelnosť, efektívnosť, hospodárnosť alebo profitabilitu. Procesná analýza je východiskový bod pre ďalšiu optimalizáciu či reengineering. Typické príklady **využitie analýzy procesov** sú:

- Popis procesov určený pre vnútorné predpisy / smernica
- Popis procesov pre pracovnej náplne
- Popis procesov pre zákazníkov či obchodných partnerov (napr. ako majú postupovať pri nákupe)
- Popis procesov ako podklad pre zavedenie nových systémov, aplikácií informačného systému podniku. Je využívaná ako podklad pre zadanie pre podnikové aplikácia v ktorých sa podpora procesov realizuje (napr. ERP aplikácie, HRM aplikácie, CRM aplikácie a podobne).
- Následná optimalizácie procesov alebo či zásadné reengineering procesov s cieľom zlepšenia, zníženie nákladov, zjednodušenie alebo zrýchlenie procesov, odstránenie nedostatkov [7].

Analýza procesov pomáha jednotlivé procesy identifikovať, popísať, vizualizovať a dať do vzájomných súvislostí. Môže poskytnúť ako detailné, tak prehľadový obrázok o podnikových procesoch a zvýrazniť nedostatky či problémy. **Typické výstupy analýzy procesov** sú procesné modely alebo celková mapa procesov v organizácii. Výstupy môžu mať grafickú podobu (procesné modely) ale aj formu slovného či inak štruktúrovaného popisu procesov.

**Riziká procesnej analýzy:** Nebezpečenstvo sa môže skrývať v nesprávne vykonanej analýze, zle zvolenom postupe a nástrojmi procesnej analýzy. Veľakrát sa venuje neprimerane veľká práca samotnej analýze v porovnaní s jej skutočnými prínosmi. Je preto vhodné správne zvoliť metodiku, nástroj. Z toho dôvodu si organizácie často najímajú špecializovaných odborníkov [4].

Procesné analýzu môže vykonávať skúsený pracovník rovnako dobre ako externá poradenská firma. Služieb externistov organizácie využívajú najmä v situáciách, kedy potrebujú procesy optimalizovať a hľadajú skúsenosti a najlepšej praxe odinakiaľ alebo potrebujú tzv “pohľad zvonku” [6].

Výsledky procesnej analýzy sú často výborným základom aj pre návrh novej organizácie práce. Tímová práca je jedným z princípov procesného riadenia. Ukazuje sa, že práca v tímoch je efektívnejšia a rýchlejšia. Výsledkom procesnej analýzy je návrh procesných tímov a optimalizácia pracovného výkonu zamestnancov.

#### 4 ZÁVER

Každá procesná optimalizácia Business Process Re-engineering, či len Business Process Improvement má za svoj cieľ vytvoriť žiadaný výstup. A to s rešpektovaním pravidiel robiť správne veci správnym postupom. Na rozdiel od komerčnej sféry má verejná správa definované produkty legislatívou, sú jednoznačné, nemenné (alebo len v rámci dlhého obdobia), vytvorené na uspokojenie potrieb občana v rôznych životných situáciách. Práve životné udalosti, vyskytujúce sa v živote občana/organizácie sa stali základom pre pokus o zmapovanie procesov vo verejnej správe. Každá životná udalosť narodenie, maturita, svadba atd. prináša legislatívne dané „výstupy.“ Práve jednoznačne definované výstupy predstavujú významný argument na využitie BPM vo verejnej správe. Identifikované zodpovednosti za pridelené výstupy, následne definované procesy (ktoré možno merať a následne optimalizovať), správne podporené informačnými systémami a v neposlednom rade ľuďmi s potrebnými znalosťami. Toto sú predpoklady pre skutočné fungovanie organizácií vo verejnej správe. Za významné problémy, ktoré sú charakteristické pre verejnú správu, by sme mohli pokladať komplikovanú organizačnú štruktúru, slabé využívanie nástrojov a metód vedomostnej ekonomiky i nedostatočnú informačno-technologickú podporu. Keď si k tomu pripočítame tlak na znižovanie rozsahu štátneho sektora, ktoré sa zameriavajú viac ako dosiaľ na konkrétne potreby používateľov (zákazníkov) a na sledovanie ich spokojnosti s poskytnutými službami [2].

Základným predpokladom pre uplatnenie princípov NPM je potreba jednoznačne identifikovať produkt, ktorým sú hlavne služby poskytované občanom. Na základe takto identifikovaných produktov je možné sa zaoberať jednotlivými procesmi, ktoré vedú k dosahovaniu výstupov jednotlivých inštitúcií. Vhodným riešením sa javí využiť metódy Business Process Managementu. *Business Process Management (BPM)* predstavuje súbor činností a metód, ktoré majú svojím pôsobením pozitívne ovplyvniť vybrané procesné toky a tým dosiahnuť ich vyššiu pridanú hodnotu. BPM je strategickou zmenou riadenia organizácie s orientáciou na procesy a aktivity namiesto tradičnej líniovej hierarchie. Každú činnosť v organizácii, kritické alebo aj obslužné aktivity, je možné spracovať do podoby tzv. procesných modelov. Tieto modely je ďalej možné automatizovať a tým dosiahnuť vyššiu efektivitu. Identifikované zodpovednosti za pridelené výstupy, následne definované procesy (ktoré možno merať a následne optimalizovať), správne podporené informačnými systémami a v neposlednom rade ľuďmi s potrebnými znalosťami. Toto sú predpoklady pre skutočné fungovanie organizácií vo verejnej správe.



## POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] GRASSEOVÁ, M. a kol.: 2008. Procesní řízení ve veřejném sektoru. Computer Press,a.s., Brno, 2008, ISBN 978-80-251-1987-7
- [2] ŘEPA, V.: 2012. Procesně řízená organizace. Grada Publishing a.s., Praha, 2012, ISBN 978-80-247-4128-4
- [3] [http://www.pulib.sk/elpub2/FM/Tej2/pdf\\_doc/2.pdf](http://www.pulib.sk/elpub2/FM/Tej2/pdf_doc/2.pdf)
- [4] <https://managementmania.com/sk/analyza-procesov-procesne-analyza>
- [5] <https://managementmania.com/sk/riadenie-procesov>
- [6] [http://www.pulib.sk/elpub2/FM/Harausova1/pdf\\_doc/2.pdf](http://www.pulib.sk/elpub2/FM/Harausova1/pdf_doc/2.pdf)
- [7] <http://www.riadenie.sk/procesne-riadenie/>
- [8] <http://martakrajciova.blogspot.sk/2012/03/analyza-procesov.html>
- [9] <http://martakrajciova.blogspot.sk/search/label/P02%20N%C3%A1vrh%20procesu>

doc. Ing. Anna ČEPELOVÁ, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

anna.cepelova@upjs.sk

## MOŽNOSTI VZDELÁVANIA PRE PREDSTAVITEĽOV MIESTNEJ SAMOSPRÁVY V PODMIENKACH SR

Ivana GECÍKOVÁ – Viera PAPCUNOVÁ

### Abstract

*With the increasing amount of responsibilities and duties which are moved to the local self-government, the demands on management and employees of local government are constantly increasing. Due to fulfilling its mission and providing quality services to citizens and other subjects, it is necessary to provide appropriate education to all officials and employees in managerial and operational positions at municipalities. Due to the fact that local government has no the statutory scope of training, is currently implementing further training particularly for elected representatives of local government and especially the staff of the municipal authorities and organizations established by them. Part of this paper is knowledge about communities' boundness through elected representatives and officials of local self-government in the training for local government in Slovakia.*

**Keywords:** *education, professional development, municipality, mayor, council member, officer*

### 1 ÚVOD

Jednotlivé etapy reformy verejnej správy, ktoré prebiehajú od roku 1990 na Slovensku, sa dotkli aj miestnej samosprávy, a to najmä postupným rozširovaním okruhu pôsobností, ktoré sú obec povinné naplňať a zabezpečovať. Posledná etapa reformy sprevádzaná aj fiškálnou decentralizáciou dala obciam „do vienka“ aj nakladanie s finančnými prostriedkami na prenesený výkon štátnej správy. Rozširovanie pôsobností obcí, rastúci objem celkových finančných zdrojov na jednej strane, ale aj pokles ich reálneho zhodnotenia na strane druhej, rastúci objem rozpočtových výdavkov obcí či snaha o efektívne hospodárenie s majetkom obce zvyšujú aj nároky na vedomosti, zručnosti a zodpovednosť predstaviteľov miest a obcí voči svojim voličom, zamestnancom obce ako aj sebe samým.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Príspevok vznikol v rámci podpory IGA VŠEMVS 2/2010 „Kvalita samosprávneho manažmentu na miestnej úrovni“.

Príspevok vznikol v rámci riešenia Grantu KEGA 035UKF-4/2011 „Meranie úrovne regionálneho rozvoja s využitím matematických metód (Študijná e - pomôcka pre študijný program Geografia v regionálnom rozvoji)“.

Mandát volených predstaviteľov miestnej samosprávy (starostu, poslanca zastupiteľstva) je získaný na základe všeobecných, tajných, rovných a priamych volieb tajným hlasovaním obyvateľov obce. Demokracia a volebný zákon umožňujú, aby sa o mandát starostu či poslanca mohol uchádzať každý občan bez rozdielu vzdelania. Aby svoju prácu mohli vykonávať čo najlepšie, je potrebné, priam až nutné, aby si svoje vedomosti zvyšovali ďalším vzdelávaním. (Spišiaková a kol., 2011)

Orgány reprezentujúce samosprávny manažment tým, že riadia, vedú, kontrolujú a spravujú obec, napĺňajú prakticky všetky relevantné znaky pre manažérov a preto je potrebné, podobne ako v podnikovom manažmente, sledovať a vnímať schopnosti a kompetencie ľudí, ktorí ju vykonávajú. Preto je nevyhnutné zavádzať a súčasne sledovať manažérske prístupy, odbornosť, kvalitu ľudských zdrojov, profesionalitu samosprávneho manažmentu. (Belajová, 2012)

Pracovníci správy vytvárajú vnútorne diferencované a osobitné skupiny v závislosti od štruktúrnej zložky správy. Pokiaľ ide o odborníkov správy, mali by tvoriť najvzdelanejšiu špecifickú skupinu pracovníkov, ktorá má presne zákonom stanovené pravidlá služobného postupu, určitú disciplinárnu zodpovednosť, špecifické práva a povinnosti. Obsah personálnej funkcie je potrebné orientovať hlavne na tých pracovníkov, ktorí sú zdrojom a subjektom výkonu tejto správy. (Tej, Šimková, 2010)

Vzdelanosť patrí k základným cieľom súčasnej spoločnosti a spolu s formovaním pracovných schopností sa stáva celoživotným procesom. (Čepelová a kol., 2010) Vzdelávanie sa v súčasnosti považuje za najúčinnjší faktor uchovávaní a rozvoja duchovných hodnôt človeka. V príprave ľudí by malo ísť najmä o systematické formovanie perspektívneho kvalifikačného profilu kompetentných subjektov manažmentu, ktorí primeraný požiadavkám pracovných funkcií a rozvoji osobnej spôsobilosti tvorivo, racionálne a samostatne myslieť a konať. (Provazník, 2003)

Územná samospráva v našich podmienkach nemá zákonom stanovený rozsah vzdelávania, a to najmä, čo sa týka volených predstaviteľov. V miestnej samospráve je vzhľadom na rôzne funkcie a výkon potrebné rozlišovať volených predstaviteľov samosprávy a odborných pracovníkov (úradníkov). Pre volených zástupcov samosprávy je ďalšie odborné vzdelávanie realizované na základe dobrovoľnosti a podľa ich zodpovednosti voči voličom, ktorých zastupujú.

Zodpovednosť samosprávneho manažmentu je pre rozvoj obce významná, pretože ten rozhoduje o použití zdrojov verejných rozpočtov, rozhoduje o používaní vybraných daňových príjmov a denne sa stretáva so svojimi občanmi. Podľa Rosenblooma – Kravcuka - Clerkina (2009) by to mali byť kvalifikovaní odborníci.

Pre obce na Slovensku by malo platiť podobné pravidlo ako v zahraničí, že je prestížnou záležitosťou kvalifikovaných odborníkov pracovať v komisiách a ostatných poradných orgánoch miest a obcí v prospech spoločenstva občanov. (Mateides-Závadský, 2005)

## 2 CIEĽ A METODIKA PRÁCE

Cieľom príspevku je zistiť, aké sú možnosti pre vzdelávanie predstaviteľov a zamestnancov miestnej samosprávy na Slovensku. Súčasťou príspevku je identifikovať, aké inštitúcie poskytujú akreditované vzdelávanie pre miestnu samosprávu a súčasne poznať, či sa volení predstavitelia a zamestnanci samosprávy do vzdelávania zapájajú.

Podklady sme získali najmä spracovaním sekundárnych zdrojov, a to podkladov MV SR a organizácií pôsobiacich vo vzdelávaní samosprávy.

Primárne informácie o zapojenosti starostov/primátorov a poslancov zastupiteľstiev do vzdelávania realizovaného pre samosprávu sme získali dotazníkovým prieskumom, prostredníctvom ktorého bolo náhodným výberom oslovených 285 miestnych samospráv rôznej veľkosti a rôznych častí Slovenska. Štruktúra obcí zapojených do prieskumu je prezentovaná v tabuľke 1. Dotazníkový prieskum sa realizoval v mesiacoch september – december 2011. To znamená, že zachytáva stav 1 rok po komunálnych voľbách. Pre jednoduchosť vyjadrovania v ďalšom texte budeme používať spoločné pomenovanie pre pomenovanie starostu a primátora, a to „starosta“ a pojmy obecné zastupiteľstvo a mestské zastupiteľstvo budeme nazývať spoločne „zastupiteľstvo“.

**Tabuľka 1 Štruktúra respondovanej vzorky obcí**

Kategória obcí (podľa počtu obyvateľov)*	Označenie veľkostnej kategórie obcí	Počet obcí	Počet obyvateľov obce	Počet poslancov zastupiteľstva	Počet zamestnancov úradu
do 299	1	11	2 295	54	38
300 - 999	2	80	50 971	511	504
1000 – 2999	3	111	190 505	955	1542
3000 – 4999	4	21	80 138	224	547
nad 5000	5	8	47 240	101	296
mestá *	6	36	1 288 546	679	3395
mestské časti	7	18	496 145	339	1254
Výskumná vzorka spolu		285	2 155 840	2 863	7576

*Zdroj: vlastný výskum*

### 2.1 Výsledky

Situácia vo vzdelávaní v oblasti územnej samosprávy vychádza z uplatňovania diferencovaných postupov vzdelávania ako aj samotného efektu vzdelávania, čím sa celá situácia stala ešte menej prehľadná ako v systéme štátnej správy. (Bolfíková, 2007)

## 2.2 Inštitúcie podporujúce vzdelávanie v miestnej samospráve

Skúmanie možností vzdelávania pre miestnu samosprávu sme začali identifikáciou akreditovaných vzdelávacích aktivít a inštitúcií, ktoré ich zabezpečujú. Na oficiálnej web - stránke Ministerstva vnútra SR je zverejnený zoznam takýchto inštitúcií a programov, ktorý bol aktualizovaný k 27.8.2012. Na Slovensku je celkovo akreditovaných MŠVVaŠ SR 51 rôznych inštitúcií, ktoré majú spolu 107 akreditovaných študijných programov<sup>2</sup>. Z týchto 51 inštitúcií 47 poskytuje študijné programy, ktoré sú vhodné pre územnú samosprávu, jej zamestnancov ako aj volených predstaviteľov. Obsahovými okruhmi týchto programov sú všeobecné vzdelávacie programy, v ktorých sa môžu pripravovať rôzne cieľové skupiny, teda nielen zamestnanci verejnej správy. Sú zamerané na jazykové zručnosti, komunikačné zručnosti, na diplomatický protokol a spoločenskú etiketu na počítačovú gramotnosť, na právnu problematiku (pracovné právo, správny poriadok, obchodné právo atď.), manažment a marketing, na ekonómiu, financie a účtovníctvo a pod. Osobitná pozornosť sa venuje oblasti vzdelávania zamestnancov územnej samosprávy, ktorí plnia úlohy štátnej správy.

Najvýznamnejšie inštitúcie, ktoré v našich podmienkach zabezpečujú vzdelávanie zamestnancov a predstaviteľov miestnej samosprávy, prezentujeme v tabuľke 2.

**Tabuľka 2 Prehľad inštitúcií poskytujúcich vzdelávanie pre samosprávu**

Inštitúcia	Cieľová skupina	Oblasť vzdelávania
<b>Združenie miest a obcí Slovenska</b>	prednostne členské mestá a obce	organizovaním odborných a vzdelávacích podujatí, ktorých súčasťou je zborník s prednáškami a diskusiou
<b>Únia miest Slovenska</b>	prednostne členské mestá	organizovaním odborných podujatí, seminárov, workshopov a platforiem pre výmenu skúseností
<b>Inštitút pre verejnú správu.</b> Od 1.1.2013 je stredisko pod príspevkovou organizáciou Centra účelových zariadení Ministerstva vnútra Slovenskej republiky	zamestnanci štátnej správy, samosprávy, volení predstavitelia samosprávy	odborná príprava zamestnancov miestnej štátnej správy, zamestnancov zriaďovateľa a podieľanie sa na odbornej príprave ďalších zamestnancov verejnej správy a volených predstaviteľov územnej samosprávy
<b>Inštitút vzdelávania PROEKO</b> bol založený v r. 1994	zamestnanci štátnej správy, samosprávy, volení predstavitelia samosprávy,	aktuálne otázky týkajúce sa predovšetkým legislatívnych ustanovení zákonov, nariadení, ich

<sup>2</sup> Zoznam akreditovaných vzdelávacích aktivít pre vzdelávanie zamestnancov a volených predstaviteľov územnej samosprávy [online]

## Teória a prax verejnej správy

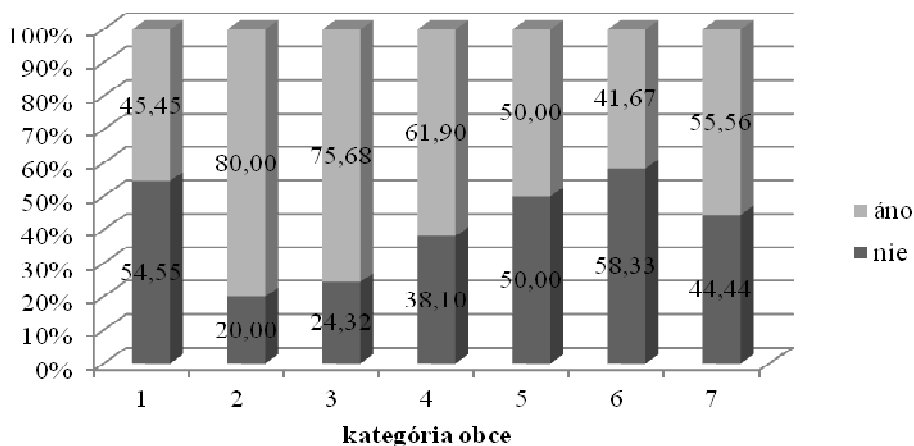
	odborná podnikateľská prax	úprav, zmien a vykonávacích vyhlášok so zameraním napr. na oblasť pracovno-právnu, mzdovú, sociálnu, ekonomickú, finančnú a investičnú, rozpočtovú a účtovnú, oblasť súvisiacu s nakladaním s majetkom štátu, VÚC, obcí, atď
<b>Inštitútu vzdelávania dospelých</b> so sídlom v Dlhej nad Váhom	manažéri z rôznych oblastí	podpora a posilnenie zručností postavených na profesionalite, efektívnosti, efektívnej komunikácii, precíznosti, dôslednosti a trvácnosti naučeného
<b>Asociácia vzdelávania samosprávy (AVS)</b> je predstaviteľom koordinovaného systému vzdelávania pre samosprávu, ktorý tvoria RVC Košice, RVC Martin, RVC Michalovce, RVC Nitra, RVC Prešov, RVC Rovinka, RVC Trenčín a RVC Trnava	starostovia obcí, primátori miest, prednostovia úradov miestnej samosprávy, hlavných kontrolórov, poslancov mestských a obecných zastupiteľstiev, matrikárov, ekonómov a účtovníkov, zamestnancov RO a PO, zamestnancov stavebných úradov, sociálnych pracovníkov, vedúcich školských jedální, zamestnancov obecných a mestských polícii, kronikárov obcí a miest a ďalších skupín zamestnancov obcí a miest	<b>odborný a osobnostný</b> rastu prostredníctvom vzdelávacích aktivít, pracovných porád, študijných ciest a výmenných pobytov, pravidelných vyhodnocovaní štandardov činnosti RVC
inštitút <b>Iuventa</b>	pracovníci samosprávy	projekt vzdelávania pre pracovníkov samospráv: PARTNERSTVO. Cieľom projektu je vzdelávanie pre samosprávu a podpora mládežníckej politiky, participácie mladých ľudí na veciach verejných.

*Zdroj: vlastné spracovanie na základe web stránok príslušných inštitúcií*

### 2.3 Zapojenie volených predstaviteľov samosprávy

Na základe výsledkov realizovaného dotazníkového výskumu sme zistili, že 68,42 % (v abs. 195) starostov z respondovaných obcí sa do vzdelávacích aktivít zapája. Ako vidieť v grafe 1, najvyššia účasť starostov je v obciach s počtom obyvateľov od 300 do 999 (80 % starostov z tejto kategórie), a nasledujúcich dvoch kategóriách obcí: od 1000 do 2999 obyvateľov (75,68 % starostov) a od 3000 do 4999 obyvateľov (61,9 % starostov). Celkovo môžeme skonštatovať, že ich zapojenosť je viac ako 50 % vo všetkých veľkostných kategóriách obcí.

Následne sme skúmali, či má na vzdelávanie starostov aj počet funkčných období výkonu mandátu starostu. Je známe, že mnohé skúsenosti a vedomosti získava starosta aj praxou. Výsledky poukázali (bližšie pozri graf 2), že takmer vo všetkých kategóriách sa starostovia pravidelne vzdelávajú. Výnimku tvoril starosta, ktorý pôsobil v tejto funkcii dlhodobo (viac ako 8 funkčných období vrátane predsedu miestneho národného výberu). 10 starostov sa k otázke nevyjadrilo.

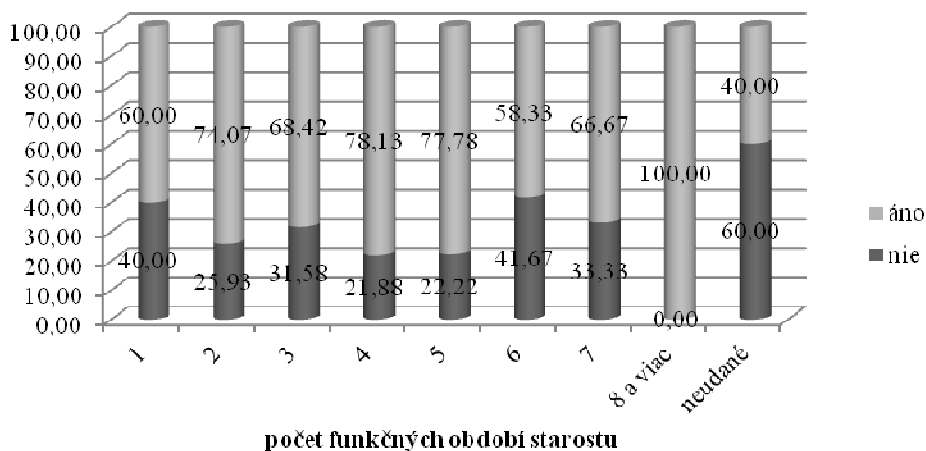


**Graf 1 Zapojenosť obcí do vzdelávania starostov/primátorov podľa veľkostnej štruktúry obcí**

*Zdroj: dotazníkový prieskum, vlastné spracovanie*

Vysvetlivky:

1 – obce s počtom obyvateľov do 299; 2 - obce s počtom obyvateľov od 300 do 999; 3 - obce s počtom obyvateľov od 1000 do 2999; 4 - obce s počtom obyvateľov od 3000 do 4999; 5 - obce s počtom obyvateľov nad 5000; 6 – mestá; 7 – mestské časti



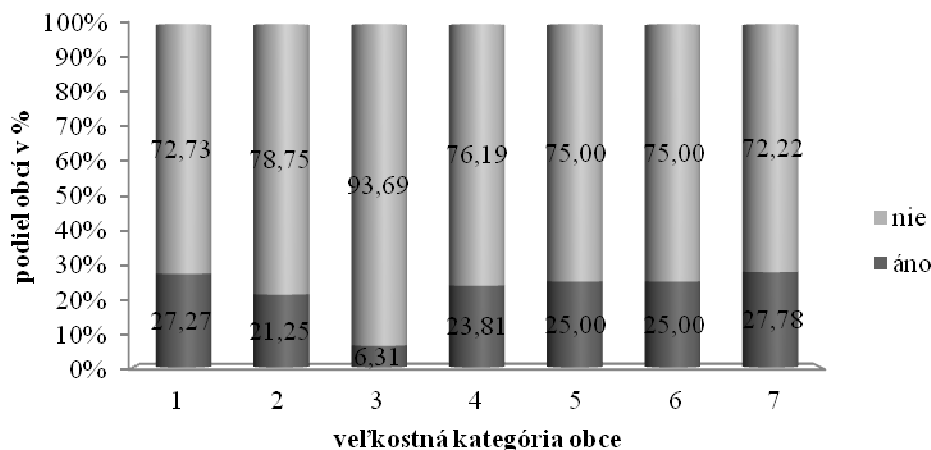
**Graf 2** Zapojenosť starostov do vzdelávania starostov/primátorov podľa počtu FO

*Zdroj: dotazníkový prieskum, vlastné spracovanie*

Vzdelávacie aktivity, ktoré starostovia najčastejšie navštevovali, sa týkali aktualít v oblasti miestnej samosprávy, novely zákona o obecnom zriadení, komunikačných a manažérskych zručností, krízového riadenia. Takmer všetci starostovia navštevovali školenia pre starostov organizovaných regionálnymi vzdelávacími centrami. Vzdelávacie aktivity, ktoré navštívili boli organizované spravidla už spomínanými inštitúciami RVC, AVS a ZMOS.

Inú situáciu sme zistili pri zapojení poslancov zastupiteľstiev na vzdelávacích aktivitách. Počet obcí, v ktorých sa aspoň niektorí poslanci zúčastnili minimálne jedného jednodňového školenia, neprekročil hranicu 30 %. Najnižšiu zapojenosť sme zistili v kategórií obcí 3 (od 1000 do 2999 obyvateľov), kde len 6,31 % obcí (7 obcí) vyslalo poslancov na školenie (bližšie pozri graf 3). Školenia, ktorých sa poslanci zúčastnili boli krátkodobé, v 85 % jednodňové so zameraním na fungovanie miestnej samosprávy. Predpokladáme, že nízka zapojenosť poslancov do vzdelávania v oblasti miestnej samosprávy, je spôsobená tým, že poslanci nie sú uvoľnený na výkon funkcie zo svojho povolania, ich zamestnávateľ nie je povinný takého zamestnanca uvoľniť pre výkon verejnej funkcie. Na druhej strane absolvovanie pomôže poslancom zorientovať sa v kompetenciách jednotlivých orgánov obcí, čo v konečnom dôsledku môže zlepšiť komunikáciu medzi poslancami a starostom a tým prispieť k lepšiemu zhodnocovaniu obecného majetku a finančných a ľudských zdrojov v obci.





**Graf 3 Zapojenosť obcí do vzdelávania poslancov zastupiteľstiev podľa veľkostnej štruktúry obcí**

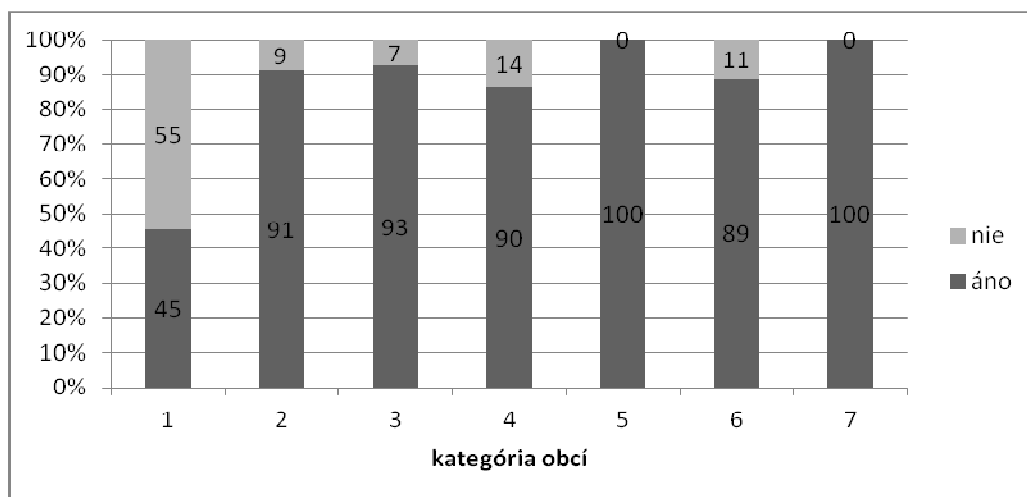
*Zdroj: dotazníkový prieskum, vlastné spracovanie*

Vysvetlivky:

1 – obce s počtom obyvateľov do 299; 2 - obce s počtom obyvateľov od 300 do 999; 3 - obce s počtom obyvateľov od 1000 do 2999; 4 - obce s počtom obyvateľov od 3000 do 4999; 5 - obce s počtom obyvateľov nad 5000; 6 – mestá; 7 – mestské časti

#### 2.4 Zamestnanci úradov miestnej samosprávy

Nevyhnutnosť vzdelávania v miestnej samospráve sa však netýka len samosprávneho manažmentu. Priamy výkon verejných služieb a agendy vykonávajú odborní zamestnanci obecných a mestských úradov. Základným cieľom vzdelávania zamestnancov v samospráve je kvalitné, efektívne a systematické prehlbovanie ich kvalifikácie rámci svojich odborov. Práve v skupine zamestnancov sledujeme v porovnaní s volenými predstaviteľmi samosprávy najvyššie zapojenie obcí do vzdelávacích aktivít. Podiel týchto obcí až výnimkou na maličké obce do 299 obyvateľov je viac ako 89 % (pozri graf 4). Obce do 299 čelia v rámci vzdelávania viacerým obmedzeniam, jednak je to výrazne obmedzený rozpočet a jeho čerpanie, niektoré služby tieto obce neposkytujú (napríklad matrika), počet pracovníkov obce je nízky (spravidla 2 -3), príp. ich pracovný úväzok je skráteneý. Činnosti, ktoré títo pracovníci vykonávajú majú charakter jednoduchej administratívnej alebo remeselnej práce. Na špecializovanú agendu vrátane vedenia účtovníctva využívajú obce externé služby.



**Graf 4 Zapojenosť obcí do vzdelávania zamestnancov úradov miestnej samosprávy podľa veľkostnej štruktúry obcí**

*Zdroj: dotazníkový prieskum, vlastné spracovanie*

Vysvetlivky:

1 – obce s počtom obyvateľov do 299; 2 - obce s počtom obyvateľov od 300 do 999; 3 - obce s počtom obyvateľov od 1000 do 2999; 4 - obce s počtom obyvateľov od 3000 do 4999; 5 - obce s počtom obyvateľov nad 5000; 6 – mestá; 7 – mestské časti

V prevažnej časti obcí boli vysielaní zamestnanci úradov na školenia pri zmene zákonov, resp. podľa potreby konkrétneho zamestnanca. Pravidelný cyklus vzdelávania bol zabezpečený najmä pri výkone matriky, prenesenom výkone štátnej správy a správy cintorínov.

### 3 ZÁVER

Aby miestna samospráva, jej manažment a odborní zamestnanci organizácie plnili svoje poslanie a poskytovali kvalitné služby občanom a iným subjektom pôsobiacom na území obce, je nutné zabezpečiť ich vzdelanie v príslušných odboroch správy. Schopnosť učiť sa a prispôbovať je pre organizácie verejnej správy, vrátane miestnej samosprávy dôležitá, nakoľko podliehajú externej kontrole, t.j. kontrole zákonodarných orgánov a verejnosti. (Wright-Nemec, 2003)

Na základe skúmania sme zistili, že do procesu vzdelávania v miestnej samospráve vstupuje pomerne veľký počet vzdelávacích inštitúcií od univerzít, rezortných aj súkromných vzdelávacích inštitúcií a agentúr. Napriek ich rozmanitosti, absentuje však ich cieľové zameranie, funkčná deľba obsahu a rozsahu výučby a celková koordinácia vzdelávacieho systému v miestnej samospráve. Tá je najpotrebnejšia najmä v čase nástupu novozvolených predstaviteľov po komunálnych voľbách. Práve v tejto skupine predstaviteľov miestnej samosprávy sa vynára otázka, do akej miery je potrebné vzdelanie a vzdelávanie sa volených predstaviteľov pre výkon ich mandátu s cieľom

naplňania „3 E“ (efektívne, účelné a účinné) v miestnej samospráve, pre zodpovedné plnenie ich mandátu pre rozvoj celej obce a starostlivosti o jej občanov. Zvlášť sa to týka poslancov zastupiteľstiev, kde je ich zapojenie do vzdelávacích aktivít najslabšie, a pritom ich zákonné kompetencie pomerne najvyššie – rozhodovanie o majetku obce a o rozpočte.

Vo vzdelávaní zamestnancov v úradoch miestnej samosprávy a organizáciách zriadených miestnou samosprávou je situácia veľmi dobrá, viac ako 90 % skúmaných obcí vysiela svojich zamestnancov na rôzne semináre a školenia. V tejto súvislosti by bolo vhodné spracovať systém systematického vzdelávania, čo však môže naraziť na fluktuáciu niektorých zamestnancov súvisiacej so zmenou vedenia obce po komunálnych voľbách.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BELAJOVÁ, A. *Dôvody a podmienky pre profesionalizovanie výkonu verejnej správy na Slovensku*. In: Kvalita samosprávneho manažmentu na miestnej úrovni. Zborník príspevkov z vedeckého workshopu. Trenčín: IAV, 2010. p. 9-20. ISBN 978-80-89600-09-0
- [2] BOLFÍKOVÁ, E. *Hodnotenie efektívnosti vzdelávania vo verejnej správe – empirická analýza hodnotenia vzdelávacích kurzov účastníkmi*. In: Sociálne a politické analýzy 1,2. 2007. Str. 77 -76 ISSN 1337555 Dostupné na [http://sapa.ff.upjs.sk/images/files/80\\_1330837380\\_14\\_Bolfikova.pdf](http://sapa.ff.upjs.sk/images/files/80_1330837380_14_Bolfikova.pdf) [cit.11.8.2013]
- [3] ČEPELOVÁ, A., SEDLÁKOVÁ, S., MIHALIKOVÁ, E., ANDREJČÍKOVÁ, M. *Verejná správa a spoločnosť založená na vedomostiach*. Košice: UPJŠ, 2010. 248 s., ISBN 978-80-7097-842-9
- [4] MATEIDES, A., ZÁVADSKÝ, J. *Ako zaviesť systém riadenia kvality podľa STN EN ISO 9001-2001 v organizácii*. Bratislava: EPOS, 2005. 217 p. ISBN 80-8057-452-9
- [5] PORVAZNÍK, J. *Celostný manažment*. Piate prepracované a doplnené vydanie. Bratislava : Sprint dva. 2011. 360 strán. ISBN 978-80-89393- 58-9
- [6] ROSENBLOOM, David H. - KRAVCUK, Robert S. - CLERKIN, Richard M. *Public Administration. Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. USA, New York: McGraw-Hill Companies, Inc., 2009. 580 p. ISBN 978-007-126381-8
- [7] ŠAMIEROVÁ, M. *Systém celoživotného vzdelávania zamestnancov samosprávy - dôležitý faktor jej kvalitného fungovania*. In: Aktuálne trendy v manažmente verejnej správy. Zborník príspevkov z medzinárodného vedeckého seminára. Bratislava: crr.sk s.r.o., 2011. str. 379 -386. ISBN 978-80-8137-001-4

- [8] SPIŠIAKOVÁ, H. a kol. *Miestna samospráva- základné princípy fungovania*. 1.vyd. Prešov: Asociácia vzdelávania samosprávy, 2011. 201 p. ISBN 978-80-970616-0
- [9] TEJ, J. – ŠIMKOVÁ, H. 2010. *Zvláštnosti v manažmente verejnej správy*. In: *Transfer inovácii*, 18/2010, s. 144-150 Dostupné na <http://www.sjf.tuke.sk/transferinovacii/pages/archiv/transfer/18-2010/pdf/144-150.pdf/> [cit. 2011-09-15]
- [10] WRIGHT, G. – NEMEC, J. *Management verejné správy. Teorie a praxe*. Vydanie prvé. Praha : EKOPRESS. 2003. 407 str. ISBN 80-86119-70-
- [11] *Koncepcia vzdelávania vo verejnej správe*. Dostupné na <http://www.civil.gov.sk/archiv/documents/p04-03-02-f05.pdf> [cit. 24.8.2013] <http://www.ivs.sk/vzdelavanie.html> online cit. 12.8.2013\_online [cit.13.8.2013]
- [12] *Internetová stránka Asociácie vzdelávania samosprávy*. Dostupné na <http://www.av-s-rvc.sk/>. [cit. 13.8.2013]
- [13] <http://www.iuventa.sk/sk/Projekty/Participacia/Vzdelavanie-pre-pracovnikov-samosprav-PARTNERSTVO.alej>. online [cit. 13.8.2013]
- [14] <http://proeko.sk/profil-firmy.html>. online [cit. 13.8.2013]
- [15] *Internetová stránka Inštitútu vzdelávania dospelých*. Dostupné na <http://www.ivm.sk/>. [cit. 13.8.2013]
- [16] *Internetová stránka Inštitútu pre verejnú správu*. Dostupné na <http://www.institutpraha.cz/o-nas> [cit. 13.8.2013]
- [17] [www.ivs.sk](http://www.ivs.sk) online [cit. 13.8.2013]
- [18] *Zoznam akreditovaných vzdelávacích aktivít pre vzdelávanie zamestnancov a volených predstaviteľov územnej samosprávy* Dostupné na <http://www.minv.sk/?zoznam-akreditovanych-vzdelavacich-aktivit-pre-vzdelavanie-zamestnancov-a-volenych-predstavitelov-uzemnej-samospravy> [cit. 13.8.2013]
- [19] <http://www.zmos.sk> online [cit. 13.8.2013]
- [20] <http://www.unia-miest.sk> online [cit. 13.8.2013]

Ing. Ivana GECÍKOVÁ, PhD., doc. Ing. Viera PAPCUNOVÁ, PhD.  
Katedra verejnej správy, UVS VŠEMVS v Bratislave – Ústav manažmentu  
a informačných technológií, FPV, UKF Nitra  
[ivana.gecikova@vsemvs.sk](mailto:ivana.gecikova@vsemvs.sk) - [vpapcunova@ukf.sk](mailto:vpapcunova@ukf.sk)

# PRÍSTUPY HODNOTENIA SPOKOJNOSTI POUŽÍVATEĽOV SLUŽIEB VEREJNEJ SPRÁVY

Adela KLEPÁKOVÁ

## Abstract

*The aim of this paper is to map the current approaches to evaluation of the satisfaction of public administration users. Effective and efficient functioning of the organization requires taking the right decisions, which depends on the quality of information on which decisions are based. The presented paper deals with the importance of feedback from customers that public organizations receive from measurement of customer satisfaction.*

**Keywords:** *satisfaction, public administration, satisfaction evaluation*

## 1 ÚVOD

Všeobecnou požiadavkou poskytovania služieb verejnej správy je, aby boli verejné služby poskytované efektívne, v rozsahu a kvalite zodpovedajúcej potrebám spoločnosti. Podľa Hejdukovej a Krechovskej (2013) je v súčasnosti kladený dôraz na efektivitu a účinnosť v každej časti transformačnej stratégie verejného sektora. Z formálneho hľadiska je oblasť verejných služieb na Slovensku usmerňovaná rozsiahlym súborom zákonov, vyhlášok a nariadení, ktoré vo forme verejných politík priamo alebo sprostredkované vplývajú na výkon verejných služieb. Súčasná situácia v zabezpečovaní verejných služieb v jednotlivých obciach SR je rozdielna, či už v rovine efektívnosti a/alebo kvality poskytovaných služieb. Pokiaľ majú úrady a ostatné organizácie verejnej správy riešiť aktuálne potreby občanov a konkrétne nedostatky, musia mať k dispozícii metódy, ktoré umožňujú získať aktuálne informácie o potrebách a prioritách občanov, a tým neustále zvyšovať i spokojnosť občanov. Jednou z možností ako získať spätnú väzbu a posúdiť kvalitu poskytovaných služieb je zisťovanie spokojnosti občanov. Podľa Balážovej (2006) poskytovanie kvalitných verejných služieb pri nízkych nákladoch je cieľom nových trendov v spôsobe ich zabezpečovania.

Príspevok si kladie za cieľ zmapovať spôsoby zisťovania spokojnosti používateľov služieb verejnej správy a porovnať možné metodické možnosti využiteľné v podmienkach Slovenska na hodnotenie spokojnosti používateľov služieb verejnej správy.

## 2 SLUŽBY VEREJNÉHO SEKTORA A KVALITA

Verejný sektor je tá časť národného hospodárstva, v ktorej sa vo verejnom záujme realizujú verejné služby, je realizovaná prevažne z verejných rozpočtov, je riadená a spravovaná verejnou správou, rozhoduje sa v nej verejnou voľbou a podlieha verejnej

kontrole (Rektořík, 2002). Pojmom verejná správa sa rozumie súhrn činností, ktoré vykonávajú orgány štátnej správy, samosprávy a verejnoprávne korporácie. Je to službotvorný proces, kedy dochádza k riadeniu verejných záležitostí v tzv. verejnom záujme (Ochrana, 2003). Průcha (2001) označuje verejnú správu ako správu verejných záležitostí, ktorá je uskutočňovaná vo verejnom záujme a subjekty, ktoré ju vykonávajú, ju realizujú ako právom uloženú povinnosť a z toho titulu svojho postavenia ako verejnoprávne subjekty.

Organizácie verejného sektoru sú s verejnosťou a občanmi prepojené zložitým komplexom vzájomných vzťahov, ktoré v niektorých prípadoch môžu byť charakterizované ako vzťah so zákazníkmi, najmä v prípade priameho poskytovania služieb organizáciami verejného sektora. Ako vzťahy s verejnosťou sú nazývané vtedy, keď má organizácia záujem na určovaní a ovplyvňovaní prostredia, v ktorom sa odohráva sociálny a ekonomický život celej spoločnosti. Keďže tieto dva prípady nie sú vždy jasne oddeliteľné, popisuje sa tento komplexný vzťah ako vzťah so zákazníkom/občanom (Spoločný hodnotiaci rámec, 2005).

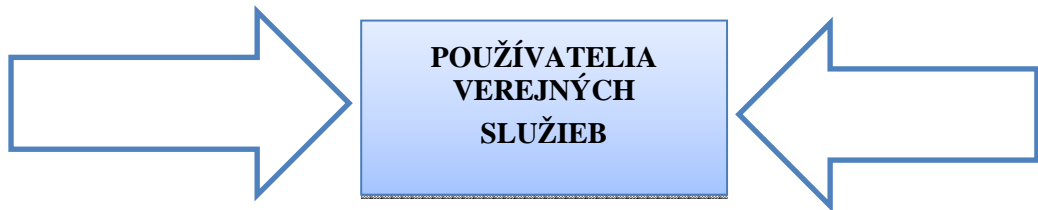
Definovanie pojmu služba nie je jednotné. V literatúre sa stretávame s mnohými pohľadmi na vymedzenie služieb. V čom sa naopak väčšina autorov zhoduje, sú špecifické znaky služieb, ktorými sa vyznačujú. Ako rozhodujúci znak sa uvádza nemateriálny charakter služby a oproti statkom predstavuje prevažne nemateriálne výkony. Medzi najčastejšie uvádzané špecifické znaky sú nemateriálnosť, neskladovateľnosť, neoddeliteľnosť, variabilita, komplexnosť atď.

V definíciách služieb, ktoré boli dodnes sformulované, sa odrážajú ich špecifické vlastnosti, spôsob ich výkonu a tiež ekonomické činnosti, ktoré sa zahrňujú do sektoru služieb. Obrázok 1 znázorňuje vymedzenie pojmu služba z hľadiska možných prístupov. Podľa Majlingovej (2002) k základným definíciám vymedzujúcim pojem služba patria definície zamerané na činnosť, proces, výsledok, potenciál a kombinované definície.

Verejné služby majú dominantné postavenie vo verejnom sektore. Verejné služby by mali zabezpečovať trvalo udržateľný rozvoj celospoločenských hodnôt s dôrazom na rozvoj ľudského kapitálu (Benčo, 2005). Verejnými službami sa rozumejú služby vytvorené, organizované alebo regulované orgánom verejnej správy k zabezpečeniu, by bola služba poskytovaná spôsobom, ktorý je možné považovať za nevyhnutný pre uspokojenie spoločenských potrieb pri rešpektovaní princípu subsidiarity (Modernizace veřejné správy, 2005). Verejná služba sa chápe ako služba pre občana, preto je potreba zabezpečiť jej dostupnosť a kvalitu.

### 2.1 Subjekty verejných služieb

Proces decentralizácie a dekoncentrácie pri výkone verejnej správy má pri poskytovaní verejných služieb zásadný význam. Zmeny by mali byť cielené okrem iného k zvýšeniu efektívnosti verejnej správy a vyššej orientácie na kvalitu služieb. Obrázok 1 znázorňuje základné subjekty prichádzajúce do interakcie v prostredí poskytovania a prijímania verejných služieb.



**Obrázok 1 Interakcia subjektov verejných služieb**

*Zdroj: vlastné spracovanie*

Vychádzajúc z obrázku 1, *garantom* verejnej služby môže byť štát, kraj, obec či iný orgán verejnej správy. *Používateľmi* verejných služieb sú „občania a fyzické osoby, ktoré sa legálne zdržiavajú na území Slovenskej republiky. *Poskytovateľom* verejných služieb môže byť štát, kraj, obec alebo akákoľvek právnická alebo fyzická osoba, ktorá splní zákonom predpísané podmienky. Tej (2011) uvádza, že vnútornými klientmi verejnej správy sú pracovníci inštitúcií, ktorým je stanovená úloha inou osobou alebo inštitúciou, ktorí v rámci vykonávania činností vlastnou prácou vytvárajú produkt za účelom jeho postúpenia inej osobe alebo zainteresovanému v podobe požadovaného výsledku ako outputu.

Pri hodnotení verejných služieb je dôležité zamerať sa na hodnotenie garanta verejnej služby z hľadiska dostupnosti. Táto dostupnosť je zaisťovaná budovaním širokej siete verejných služieb. Za kvalitu verejných služieb poskytovaných úradom zodpovedá vedúci pracovník daného úradu. V prípade ostatných organizácií túto zodpovednosť nesie riaditeľ konkrétnej organizácie, ktorá službu poskytuje. Za spokojnosť konkrétneho zákazníka zodpovedá konkrétny pracovník úradu či organizácie, ktorý službu realizuje. V súčasnej dobe existuje celá rada poskytovateľov verejných služieb a tým vzniká otázka zaistenia porovnateľnej minimálnej úrovne poskytovaných služieb. Podľa Hejdukovej (2011) je preto potrebné v rámci verejných služieb, zlepšiť manažerské znalosti na mnohých úrovniach riadenia. Ďalším riešením tejto situácie je zavádzanie štandardov. Nasledujúca podkapitola sa venuje riadeniu kvality a spokojnosti zákazníka.

## **2.2 Riadenie kvality**

Medzi nástroje riadenia kvality patrí okrem iného aj zber dát o spokojnosti zákazníka, vyhodnocovanie výkonnosti a spoľahlivosti postupov, počtu reklamácií od zákazníkov a iné, vedúce k zlepšovaniu komunikačných štruktúr, stratégií organizácie, zvýšeniu spokojnosti zákazníka, úspore zdrojov vďaka zavedeniu vhodne zvolených štandardov. V ziskovom sektore sa systémy riadenia kvality využívajú už mnoho rokov, ale do verejnej sféry prenikli pod tlakom zmien len pred rokom 2000. Napriek existencii rôznych metód zisťovania spokojnosti občanov, absentujú publikácie prihliadajúce na špecifiká domáceho prostredia verejnej správy, ktoré by sa venovali komplexnému

vymedzeniu metód aplikovateľných na oblasť verejnej správy. Chýbajú prieskumy, ktoré by mapovali zisťovanie spokojnosti organizáciami verejnej správy na Slovensku, analýzy nástrojov hodnotenia spokojnosti používateľov služieb verejnej správy ako aj jednotný nástroj hodnotenia spokojnosti, ktorý by umožnil benchmarking organizácií verejnej správy (Široký, 2006). Spokojnosť môže vznikáť u každého zákazníka pod vplyvom odlišných faktorov. (Gavurová, 2010, 2012). Na spokojnosť zákazníka majú vplyv zmeny prebiehajúce vo vnútornom „prostredí“ človeka (intelekt) a zmeny vo vonkajšom prostredí (ostatní ľudia). Spokojnosť patrí k tzv. mäkkým indikátorom kvality života a indikuje do akej miery sú, či nie sú splnené očakávania zákazníkov. Na rozdiel od tvrdých indikátorov, ktoré popisujú objektívne skúsenosti ako sú napríklad počet parkovacích miest a miera nezamestnanosti, sú tieto ťažko vyjadriteľné (Půček, 2005). Spokojnosť je relatívna. Dôvodom spokojnosti i v horších podmienkach môže byť skromnosť jednotlivcov, zlepšením situácie v poslednom období a pod.

Pri hodnotení výsledkov verejnej služby sa odporúča posudzovať služby podľa nasledujúcich kritérií (Půček, 2005):

- kvalita verejnej služby,
- výkonnosť verejnej služby,
- náklady vynaložené na túto službu.

Ideálnym stavom je situácia, keď sa všetky tri uvedené kritériá zlepšujú. Za negatívny vývoj sa považuje zhoršenie jedného alebo viacerých kritérií. Problémom vo verejnej správe je, že žiadne z týchto kritérií sa v organizáciách v praxi nehodnotí. Ďalším nedostatkom je, že v prípade výkonnosti verejnej správy nie sú stanovené cieľové hodnoty výkonnosti. Kvalita je často prehliadaná, alebo sa na kvalitu pozerá ako na dostupnosť služby (Půček, 2005). V tabuľke 1 je znázornený vzťah výkonnosti, kvality a nákladov doplnený o spokojnosť zákazníkov

**Tabuľka č. 1: Vzťah kvalita – výkonnosť – náklady verejnej služby – spokojnosť zákazníkov**

	Kvalita	Výkonnosť	Náklady	Spokojnosť zákazníkov
<b>Ideál</b>	↑	↑	↓	↑
cieľ 1 alebo	↑	0	0	↑
cieľ 2 alebo	0	0	↓	0
cieľ 3	↑↑	0	↑	↑
cieľ x	existuje mnoho ďalších kombinácií			
<b>negatívny vývoj</b>	↓	0	0	0
alebo	0	↑	0	↓
<b>Kríz</b>	↓	↓	↑	↓

↑ rast      ↓ pokles      0 stagnácia      ↑↑ výrazný rast

Zdroj: Půček M., 2005, s. 14

Nie všetky koncepcie kvality sú však automaticky použiteľné aj vo verejnom sektore. Zároveň môžu mať rozhodnutia o kvalite výstupov verejných služieb tiež politické a



etické dimenzie. V prípade miestnej samosprávy o tom, čo bude hodnotené a o spôsobe získavania údajov, spravidla rozhoduje manažment obce.

Nasledujúce prístupy sú príkladmi spôsobov riadenia kvality vo verejnej správe. Sú to ISO 9001, model výnimočnosti EFQM, model CAF (spracované podľa Pincová, 2005; Halagová, 2009; Slovenská spoločnosť pre kvalitu, 2004; Spoločný hodnotiaci rámec, 2005).

**ISO 9001** je súborom noriem, ktorý predstavuje rámec vývoja organizácie, a ktorý podporuje praktiky riadenia. Nezávisle na veľkosti organizácie, skúma zhodu medzi potrebami v konkurenčnom boji o požiadavky tejto normy. Normy rady ISO 9000 sú tvorené troma základnými medzinárodnými normami, ktoré obsahujú základné zásady, požiadavky, návod k vypracovaniu a realizácii systému riadenia kvality a smernicu pre zlepšovanie systému riadenia kvality.

**EFQM** (European Foundation for Quality Management model) je dynamickým modelom, ktorý umožňuje hodnotenie výkonnosti organizácie na základe 9 kritérií, medzi ktoré sú zakomponované ako finančné, tak aj nefinančné ukazovatele. Je vhodný pre organizácie verejného sektora. Model EFQM slúži k tomu, aby sa v organizácii skúmali nad fungovaním organizácie, jej silnými a slabými stránkami a následne nad príležitosťami ku zlepšovaniu. Model EFQM je model, z ktorého vychádza CAF, ktorý je pre verejnú správu najvhodnejší.

**CAF** (Common Assessment Framework - Spoločný systém hodnotenia kvality) sa stal začiatkom strategického a systematického rozvoja kvality na úrovni verejnej správy. Jeho hlavným cieľom je poskytovať jednoduchý a ľahko použiteľný koncept hodnotenia organizácií verejnej správy v krajinách Európy. Model CAF v sebe zahŕňa hlavné črty tzv. „modelu výnimočnosti“, obsahuje 9 kritérií, z ktorých je 5 kritérií predpokladov a 4 kritériá výsledkov.

Na zlepšovanie činnosti v miestnej samospráve možno použiť aj jednoduchú metódu s univerzálnym použitím, tzv. cyklus PDCA (Plan-Do-Check-Act), niekedy nazývaný aj ako Demingov cyklus. Pešáková (2011) uvádza, že podstatný je fakt, že v každom kroku PDCA prebieha celý cyklus a všetky jeho fázy kvôli zabezpečeniu a zvyšovaniu kvality. Na základe toho sa tak v každom veľkom, resp. externom PDCA cykle uplatňuje interný cyklus PDCA.

Nasledujúca podkapitola uvádza príklad hodnotenia spokojnosti občanov so službami verejnej správy uskutočnený v Českej republike.

### 2.3 Prieskum hodnotenia spokojnosti občanov v ČR

V Českej republike (ďalej ČR) boli metódy zisťovania spokojnosti ešte donedávna veľmi málo využívané. Vstupom ČR do Európskej únie sa odštartovalo zavádzanie systémov riadenia kvality, ktoré sa v členských štátoch využívajú už od roku 2000. Za účelom zmapovania využívania prieskumov spokojnosti občanov a využívania jednotlivých metód zisťovania spokojnosti vo vnútri organizácií verejného sektora bol v ČR uskutočnený empirický výskum (Kubiniová, 2007). Použitou výskumnou metódou bol dotazník, ktorý slúžil k zhromaždeniu odpovedí predstaviteľov organizácií verejnej správy. Otázky boli zamerané na frekvenciu zisťovania

spokojnosti zákazníkov, spôsob uskutočňovania prieskumov spokojnosti a zisťovanie účelu využitia získaných výsledkov. Celkovo dotazník obsahoval 21 otázok a na konci dotazníka bolo zaradených päť identifikačných otázok. Základný súbor zahŕňal mestské (obecné) a krajské úrady na území celej ČR. Ako zdroj kontaktných bol využitý register zverejnený na webových stránkach štátnej správy. Zber dát sa uskutočnil v období mesiacov marec/apríl v roku 2007. Dotazníky v elektronickej podobe boli rozposlané prostredníctvom e-mailovej pošty na jednotlivé krajské úrady, mestské úrady a úrady mestských častí s žiadosťou o ich vyplnenie a spätné zaslanie do stanoveného termínu. Niektoré úrady, od ktorých v priebehu týždňa nedošla žiadna odpoveď na žiadosť, boli oslovené i druhýkrát.

Na prvú žiadosť reagovalo 161 respondentov (29%) z celkového počtu oslovených úradov. Na druhú výzvu reagovalo už len malé percento respondentov (6 %). Základný súbor zahŕňal 542 oslovených respondentov. Z toho 205 úradov obcí s rozšírenou pôsobnosťou, 183 úradov obcí s povereným obecným úradom a 14 krajských úradov. U štatutárnych miest, ktoré sú územne členené a hlavného mesta Prahy, bolo zohľadnené ich územné členenie a oslovené boli i úrady mestských častí týchto štatutárnych miest a hlavného mesta. Základný súbor úradov mestských častí tvorilo 140 respondentov. Najväčší podiel na celkovom počte oslovených úradov mali úrady obcí s rozšírenou pôsobnosťou (38 %) a poverené obecné úrady (34 %), ktoré tvorili takmer tri štvrtiny všetkých oslovených respondentov. Krajské úrady tvorili 3 % z celkového súboru úradov.

V úvode dotazníka bola respondentom položená otázka, či „ich úrad v súčasnosti zisťuje mieru spokojnosti občanov so službami, ktoré poskytujú“. Jednotlivé odpovede dokumentuje tabuľka 2.

**Tabuľka 2 Miera zisťovania spokojnosti občanov**

Zisťovanie miery spokojnosti občanov	n	%
áno	71	37
nie, ale plánujeme zisťovať v budúcnosti	43	23
nie, ale v minulosti sme zisťovali	14	7
nie, ale zisťovali sme a opäť plánujeme	2	1
vôbec nie	62	32
<b>celkom</b>	<b>192</b>	<b>100</b>

*Zdroj: spracované podľa Kubiniovej, 2007*

Až 75 % respondentov súhlasilo s tvrdením, že prieskumy je vhodné uskutočňovať práve vtedy, keď to vyžaduje situácia či potreby úradu. Takmer polovica respondentov tiež uviedla, že im chýbajú pracovné sily na to, aby mohli uskutočňovať pravidelné výskumy. Frekvenciu zisťovania spokojnosti občanov uvádza tabuľka 3.

**Tabuľka 3 Frekvencia zisťovania spokojnosti občanov**

Úrady podľa rozsahu pôsobnosti	pravidelne a systematicky		nepravidelne a nesystematicky	
	n	%	n	%
krajský úrad	4	6	2	3
úrad obce s rozšírenou pôsobnosťou	24	34	18	25
úrad obce s povereným obecným úradom	6	8	7	10
úrad mestskej časti štatutárnych miest	2	3	2	3
úrad mestskej časti hlavného mesta Prahy	3	4	3	4
<b>Celkom</b>	<b>39</b>	<b>55</b>	<b>32</b>	<b>45</b>

Zdroj: spracované podľa Kubiniovej, 2007

Finančné dôvody pre väčšinu úradov (69 % zo skúmaného súboru) nemajú veľký vplyv na rozhodovanie o uskutočňovaní výskumov. Takmer všetci respondenti (96 % zo skúmaného súboru) považujú získané informácie za prínos pre činnosť úradu, z toho 59 % z nich považuje získané informácie za určite prínosné a 37 % za skôr prínosné. Všetky krajské úrady, ktoré zisťujú spokojnosť občanov, považujú získané informácie za nanajvýš prínosné. Okrem metód, ktoré boli uvedené v možnostiach respondenti uviedli, že využívajú pravidelné stretnutia občanov so starostami, besedy s občanmi a ankety na internetových stránkach.

**Tabuľka 4 Frekvencia využitia jednotlivých metód využívaných na zisťovanie spokojnosti**

Metódy zisťovania spokojnosti	n	%
analýza sťažností	49	69
analýza pochvál	10	14
riadené rozhovory	22	31
dotazník	47	66
analýza kritických udalostí	10	14
systematické a cielené pozorovanie	17	24
analýza globálneho názoru	8	11
preferenčná analýza	2	3
iná	6	8

Zdroj: Kubiniová, 2005

Ako je zrejme z tabuľky 4, väčšina respondentov v súčasnej dobe využíva k zisťovaniu spokojnosti občanov dve a viac rôznych metód. Vzhľadom na podobnosť usporiadania krajín SR a ČR nám výsledky výskumu poslúžia ako návod na uskutočnenie vlastného prieskumu, ktorý budeme pripravovať s ohľadom na špecifiká verejnej správy SR.

### 3 ZÁVER

Cieľom príspevku bolo zmapovať aktuálne prístupy zisťovania spokojnosti používateľov služieb verejnej správy. Na základe výsledkov uvádzaného výskumu je možné vyvodiť záver, že tendencie zisťovať spokojnosť prostredníctvom prieskumov súvisia s veľkosťou úradu a s rozsahom jeho kompetencií. Čím menším počtom zamestnancov disponuje úrad, tým je vyššia pravdepodobnosť, že výskumy spokojnosti nie sú uskutočňované. V procese modernizácie verejnej správy sa postavenie občana ako zákazníka neustále viac dostáva do povedomia predstaviteľov

organizácií verejnej správy a prisudzuje sa mu rastúci význam. Dosiachnutie spokojnosti zákazníka je vo veľkej miere závislé na očakávaniach zákazníka a miere ich naplnenia. Informácie o očakávaniach občanov získavajú organizácie verejnej správy prostredníctvom prieskumov spokojnosti použitím určitej metódy. Mnoho z týchto metód boli prebrané zo súkromného sektora a sú aplikované na sektor verejný. Cieľom príspevku bolo zdokumentovať dostupné teoretické poznatky týkajúce sa zisťovania spokojnosti zákazníkov a možností využitia jednotlivých metód vo verejnej správe. Prieskum uskutočnený v ČR, zameraný na analýzu využívania prieskumov spokojnosti občanov a jednotlivých metód zisťovania spokojnosti úradmi na území Českej republiky, poslúžil ako príklad budúceho prieskumu, ktorý by mal byť realizovaný v rámci výskumného projektu. Výsledky vlastného, v budúcnosti realizovaného prieskumu by mohli byť platformou na nastavenie systému hodnotenia spokojnosti používateľov služieb verejnej správy, vzhľadom na metodické možnosti a prax verejnej správy na Slovensku.

Množstvo metodických možností zisťovania spokojnosti a možnosť ich kombinovania indikuje i množstvo rôznych spôsobov, akým je možné zisťovať spokojnosť občanov ako zákazníkov. Pri využívaní rôznych metód je potrebné zohľadniť špecifiká verejného sektora a špecifické znaky verejných služieb. Cieľom metód zisťovania spokojnosti nie je len získanie informácie o spokojnosti či nespokojnosti občanov. Prostredníctvom výsledkov je možné prijímať nápravné opatrenia, aby kvalita poskytovaných služieb čo najviac zodpovedala zisteným potrebám a očakávaniam občanov.

### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BALÁŽOVÁ, E. 2006. *Benchmarking služieb miestnej samosprávy na Slovensku*. Bratislava: Adin, 2006. s. 140. ISBN 80-89244-09-2.
- [2] BENČO, J. *Verejný sektor a verejné služby*. Kunovice : Evropský polytechnický inštitút, 2005. 186 s. ISBN 80-7314-063-2.
- [3] GAVUROVÁ, B. 2010. *Meranie výkonnosti v organizáciách s dôrazom na aplikáciu systému Balanced Scorecard*. 1. vyd. Košice, TU, 2010. 188 s. ISBN 978-80-553-0427-3
- [4] GAVUROVÁ, B. 2012. *Source Identification of Potential Malfunction of Balanced Scorecard System and Its Influence on System Function*. In: *Ekonomie a management*, roč. 15, č. 3, s. 76 – 90. ISSN 1212-3609.
- [5] HALAGOVÁ, L.: *Spoločensky zodpovedné podnikanie a jeho previazanosť s EFQM modelom výnimočnosti*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie SEMAFÓR 09, 17.-18.9.2009 Michalovce. Košice: EU v Bratislave, PHF v Košiciach, Ekonom, 2009. ISBN 978-80-225-2841-2 (CD nosič)
- [6] HEJDUKOVÁ, P. *Modely financování zdravotnických zařízení*. 2011. Disertační práce. Západočeská univerzita v Plzni. Fakulta ekonomická.
- [7] KRECHOVSKÁ, M. - HEJDUKOVÁ, P. *The Use of Performance Audit in the Public Sector*. Zborník z konferencie Chania: WSEAS, 2013.

- [8] KUBINIOVÁ, I. Metódy merania spokojnosti zákazníkov a ich využitie v organizáciách verejnej správy. 2007. Diplomová práca. Masarykova univerzita. Ekonomicko-správní fakulta Brno.
- [9] Modernizace veřejné správy. 2005. Analýza veřejných služeb [online]. 2005. [cit. 2013-08-16]. Dostupné z: <[http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/koncepce/v\\_sluzby/analy\\_vs.html](http://www.mvcr.cz/odbor/moderniz/koncepce/v_sluzby/analy_vs.html)>.
- [10] PEŠÁKOVÁ, P. 2011. Manažment inovácií podnikových procesov: *Modelovanie procesu vzniku invencií v MSP*. Dizertačná práca. Košice: Podnikovohospodárska fakulta Ekonomickej univerzity v Bratislave, 2011.s.190
- [11] PINCOVÁ, E. 2007. Přístupy k řízení kvality ve veřejné správě. [cit. 2013-04-06]. Dostupné z: <http://www.isvs.cz/pristupy-k-rizeni-kvality-ve-verejne-sprave/>
- [12] PŮČEK, M. 2004. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2004. s. 54. ISBN 80-239-3933-5.
- [13] PŮČEK, M. 2005. *Měření spokojenosti v organizacích veřejné správy : soubor příkladů*. 1. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2005. 104 s. ISBN 80-239-6154-3. [cit. 2013-06-06]. Dostupné z: <<http://vismo.obce.cz/soubory/18676/M%EC%F8en%ED%20spokojenosti.pdf>>
- [14] Slovenská spoločnosť pre kvalitu. 2004. Model výnimočnosti EFQM : Cestak udržateľnej výnimočnosti [online]. posledná revízia 2.3.2007, 2004 [cit. 2013-06-05]. Dostupné z: <<http://www.ssk.sk/ssk/sskweb.nsf/0/C1792D9753A04852C12572920030192F?OpenDocument>>.
- [15] Slovenská spoločnosť pre kvalitu. 2005. Spoločný systém hodnotenia kvality: Common Assessment Framework – CAF [online]. posledná revízia 2.3.2007, 2004 [cit. 2013-3-06]. Dostupné z: <<http://www.ssk.sk/ssk/sskweb.nsf/0/15152A5CD82C6CD0C1257292002DE30F?OpenDocument>>.
- [16] Spoločný hodnotiaci rámec (model CAF) : zlepšování organizace pomocí sebehodnocení. 3. upravené vyd. Praha : Národní informační středisko pro podporu jakosti, 2005. 61 s. ISBN 80-02-01704-8.
- [17] ŠIROKÝ, J. a kol. 2006. *Benchmarking ve veřejné správě*. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2006. s. 109-110. ISBN 80-239-7326-6.
- [18] TEJ, J. 2011. *Správa a manažment*. Prešov: Prešovská univerzita v Prešove, 2011. s.163. ISBN 978-80-555-0476-6.
- [19] Verejná prospešnosť. Verejný záujem a verejná prospešnosť v legislatíve a v praxi orgánov verejnej správy [online]. 2006 [cit. 2013-4-06]. Dostupné z: <[http://www.verejnaprospešnost.sk/materialy/Kompletna\\_analyza.pdf](http://www.verejnaprospešnost.sk/materialy/Kompletna_analyza.pdf)>.

Ing. Adela KLEPÁKOVÁ, PhD.  
UPJŠ v Košiciach, Fakulta verejnej správy  
adela.klepakova@upjs.sk

## HYBRIDNÉ ORGANIZÁCIE A POSKYTOVANIE VEREJNÝCH SLUŽIEB

Jozef KOTULÁK

### *Abstract*

*The third sector organizations have no generally agreed name. The most frequently is referred to as "non-profit", non-governmental". Most preferable term is probably "the third sector. Notwithstanding its vague boundaries this sector plays an important role in the fulfillment of the public policy goals. The development of the hybrid organizations is a slow process which has taken place during several decades but has accelerated dramatically during mid-1990s to the early 2000s.*

**Keywords:** *third sector, hybrid organizations, public service*

### 1 ÚVOD

Cieľom príspevku je poskytnúť teoretický podklad k prebiehajúcemu výskumu v oblasti poskytovania verejných služieb z pohľadu ich potenciálnych poskytovateľov. Aktuálne svetové trendy naznačujú rastúci význam tretieho sektora a v rámci neho aj nárast existencie hybridných organizácií. Veľkým fenoménom v oblasti tretieho sektora je dobrovoľníctvo. Vychádzame aj z predpokladu, že ľudia pracujúci v treťom sektore vykonávajú svoju prácu aj na základe inej motivácie ako je iba mzda alebo zisk. Implikáciou tohto predpokladu je poskytovanie verejných služieb vyššej kvality a vo vyššom štandarde v porovnaní s verejným alebo súkromným sektorom. Aby sme sa v rámci výskumu dopracovali k relevantným výsledkom je v prvom rade potrebné detailne porozumieť princípom fungovania hybridných organizácií, spôsobu ich organizácie a riadenia a metódami, akými dosahujú svoje ciele. Medzi štáty s najviac rozvinutým tretím sektorom môžeme určite zaradiť Veľkú Britániu a Spojené štáty americké. Tieto štáty sú známe vysokou občianskou angažovanosťou, čo má priamy vplyv na existenciu a veľkosť tretieho sektora. Preto sme si na mapovanie aktuálnych svetových trendov v oblasti tretieho sektora vybrali hlavne anglicky písanú odbornú literatúru od britských a amerických autorov.

### 2 HYBRIDNÉ ORGANIZÁCIE DOMA A V ZAHRANIČÍ

Hybridné organizácie majú často krát nejasné vymedzenie. Môžeme ich zaradiť do prieniku medzi súkromný, verejný a tretí sektor. V prvom rade by sme ich mali považovať za organizácie, ktoré disponujú významnými charakteristikami viacerých sektorov, resp. viac ako iba jedného sektora. Nemôžeme povedať, že tieto organizácie majú znaky alebo sa svojimi princípmi približujú iba k jednému sektoru. Hybridita preto

nie je iba zmesou vlastností rozličných sektorov, ale je o základnom a diametrálne odlišnom spôsobe spravovania a prevádzkových postupoch v každom sektore.

### 2.1 Hybridné organizácie v zahraničí

V rámci definovania organizácií tretieho sektora je potrebné spomenúť, že hlavne v západných krajinách bola ich existencia úzko spojená so sociálnou činnosťou a poskytovaním sociálnych služieb. Svetová hospodárska kríza zmenila množstvo vecí. Vo Veľkej Británii vláda začala zdôrazňovať potenciál organizácií tretieho sektora v národnom hospodárstve a významný počet týchto organizácií sa na tomto základe stal hybridným. Na základe týchto svetových trendov môžeme povedať, že hybridné organizácie, ktoré boli pôvodne iba teoretickým konceptom v odbornej literature, sa stali hlavnou témou politických debát a stali sa z nich komplexné organizácie.

Akokoľvek, organizácie vo všetkých troch sektroch sú ovplyvnené susednými sektormi, čo komplikuje ich definovanie. Napriek nejasným hraniciam ostáva identita tohto sektora jasná a dôležitá. Sektor stále ponúka hlboko zakorenený a odlišný prístup k riešeniu problémov. Občania ho akceptujú a tým, že nadobúda jasné vlastnícke kontúry a zodpovednosť, je schopný podieľať sa na verejnej diskusii a tvorbe politík. Špecifiká sektora a jeho výhody, aj keď niekedy odlišné od ideálneho modelu, môžu stále tvoriť benchmark toho, aké služby by sa mali ponúkať a ako by mali fungovať.

Podľa britskej vlády *“tretí sektor, ako vitálna súčasť hospodárstva, kľúčový zabezpečovateľ verejných a komunitných služieb a spojivko, ktoré drží pokope našu spoločnosť, hrá významnú rolu pri zabezpečovaní reálnej pomoci a podpore ľuďom s rôznym osudom, ktorí boli postihnutí hospodárskou krízou”*. Niektorí autori však varujú pred narastajúcim vplyvom susedných sektorov kvôli strate nezávislosti a možnému nenaplneniu cieľov. Tvrdia, že sa tým stráca duch neziskovosti a dobrovoľníctvo. Na jednej strane síce sektor získa zdroje, vplyv a príležitosť zabezpečovať viac služieb, ale na druhej strane to bude za cenu základných atribútov, ktoré mu zabezpečovali atraktivnosť – poslanie, hodnoty a pomoc dobrovoľníkov. Iná skupina autorov zastáva názor, že základné hodnoty a étos sektora pretrvávajú a narastajúci objem vládnych zákaziek a trhom riadené zdroje príjmov umožnia sektoru uspokojiť potreby väčšieho množstva ľudí. Nárast plateného personálu a riadiacej hierarchie neznižuje inovačnú schopnosť a citlivosť na nové potreby ľudí. Manažéri týchto organizácií tvrdia, že *“veľký a profesionálny”* neznamena, že sa stráca duch sektora. Aj veľké organizácie môžu byť blízke ľuďom a komunitám. Nie je to dôkazom straty nezávislosti, ale skôr dôkazom pragmatizmu a prijímateľa na tom iba získajú. Z toho vyplýva, že samotná podstata hybridity tkvie vo flexibilnom prístupe k organizačným obmedzeniam.

Jedným z predpokladov vzniku hybridných organizácií je ochota spolupráce medzi sektormi hlavne za účelom zabezpečenie sociálnej alebo inej verejnej služby. Kým spolupráca medzi súkromným a tretím sektorom sa rozvíjala hlavne za posledných desať rokov, spolupráca medzi verejným a tretím sektorom je prítomná vo verejnej politike oveľa dlhšie.

V súvislosti s existenciou hybridných organizácií je dôležitá aj redefinícia pojmu „verejná služba“. Najnovšie sa tento termín nevzťahuje iba na služby poskytované priamo vládnymi agentúrami, ale aj na služby bez ohľadu na sektor, ktoré vláda finančne podporuje alebo sú v jej priamom záujme. Podľa britského ministerstva financií sú verejné služby, take *“služby, ktoré sú celkovo alebo čiastočne financované alebo by mohli byť financované z verejných zdrojov vrátane národných, regionálnych a miestnych vlád a štatutárnych agentúrach na všetkých úrovniach”*.

Hybridita v rámci tretieho sektora nie je vôbec nová. Niektoré organizácie sa stali hybridnými celkom nebadane, tak že nestratili svoju identitu s tretím sektorom. Presun k hybridite často súvisí s túžbou udržať či dokonca rozšíriť svoje activity a je podporovaný aj členmi správnych rád týchto organizácií, ktorí pôsobia aj v súkromnom sektore a presadzujú obchodný prístup aj v treťom sektore. V tomto prípade hovoríme o plytkej hybridite.

Na druhej strane môžeme hovoriť o tzv. zakorenej hybridite. Tá môže prísť plánovane alebo nie, či už na správnej alebo prevádzkovej úrovni a nastáva vtedy, keď sú do riadiacich štruktúra prijatí predstavitelia verejného alebo súkromného sektora za účelom získania zdrojov alebo vplyvu. Je vždy výsledkom prijatia verejných alebo súkromných zdrojov vo forme grantov alebo kontraktov.

### 2.2 Tretí sektor a hybridné organizácie na Slovensku

Významnú úlohu pri poskytovaní verejných služieb zohráva ja tretí sektor. Existuje niekoľko odborných článkov od renomovaných autorov, ktorí sa zaoberajú touto problematikou a skúmajú fenomén dobrovoľníctva. Pri poskytovaní verejných služieb veľmi dôležité pro sociálne správanie. Autori porovnávajú správanie ľudí, ktorí zabezpečujú služby v rámci „ziskových“ organizácií (mzda) a „neziskových“ organizácií. Z výskumu vyplynulo, že ľudia z neziskových organizácií sú viac ochotní pracovať nadčas bez nároku na odmenu ako ľudia pracujúci za odmenu.

Neziskové organizácie v najširšom slova zmysle sú vo svete vnímané ako verejnoprospešné organizácie, ktoré nie sú zriadené za účelom dosahovania zisku. V prípade vytvorenia zisku platí, že ho musí reinvestovať do hlavnej činnosti, t.j. činnosti, pre ktorú získala štatút neziskovosti.

Medzi neziskové organizácie v širšom slova zmysle môžeme zaradiť všetky organizácie vyskytujúce sa v neziskovom sektore (súkromné aj verejné). Na druhej strane, medzi neziskové organizácie v užšom slova zmysle len súkromné, čiže len neziskové organizácie v treťom sektore.

V rámci slovenskej legislatívy existuje niekoľko typov neziskových organizácií. Môžeme ich rozlišovať pomocou rôznych kritérií. Jednou možnosťou je kritérium zakladateľa: organizácie založené štátnou správou a samosprávou (rozpočtové a príspevkové organizácie); organizácie založené súkromnou právnickou alebo fyzickou osobou (nadácie, občianske združenia); organizácie, ktoré vznikli ako verejnoprávne zo zákona.



Ďalšou možnosťou je rozdeľovanie podľa legislatívy, ktorá upravuje fungovanie týchto organizácií. Občiansky zákonník upravuje fungovanie záujmových združení právnických osôb. Všeobecné právne predpisy definujú občianske združenia, nadácie, neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby, neinvestičné fondy, spolky, spoločnosti, zväzy, hnutia, kluby, odbory, politické strany a hnutia, náboženské spoločnosti, rozpočtové a príspevkové organizácie. Špecifickú skupinu organizácií definujú osobitné zákony. Tieto organizácie môžu mať rôzne ciele napr. verejnoprávne ciele (výbor OSN pre ľudské práva, Slovenský Červený kríž, účelové fondy), záujmové ciele (profesijné komory (Komora notárov SR), neprofesijné komory (Slovenská obchodná a priemyselná komora), poľovnícke a rybárske združenia a pod.

Európska komisia charakterizuje neziskové organizácie na základe 5 kritérií, a to: neziskovosť, dobrovoľnosť, organizovanosť, nezávislosť a verejná prospešnosť. Nie všetky organizácie vyhovujú všetkým 5 kritériám neziskových organizácií stanovených Európskou komisiou. Týmto kritériám vyhovujú v SR iba : **občianske združenia, nadácie, neziskové organizácie poskytujúce všeobecne prospešné služby, neinvestičné fondy**. Ostatné neziskové organizácie chápeme ako tzv. hybridné neziskové organizácie, ale tiež ich môžeme zaradiť do 3. sektora (cirkvi, politické strany a pod.).

Neziskové súkromné organizácie naplňajú niekoľko funkcií. Patrí tu servisná funkcia advokátska funkcia. (funkcia sociálnej zmeny), expresívna funkcia, demokratizačná funkcia. (funkcia budovania komunít) a inovačná funkcia. Medzi charakteristické znaky súkromných neziskových organizácií patria formálna štruktúra, cieľom nie je zisk, produkcia statkov je obmedzená konkrétnym sortimentom, fungujú na samosprávnom princípe. Napriek relatívnej nezávislosti a princípu samosprávy môžu dostávať príspevky z verejných rozpočtov. A posledným zo znakov je dobrovoľníctvo.

Napriek dobrovoľníkom sú hybridné organizácie závislé aj od platených zamestnancov. Ale to neznamená, že platení zamestnanci nemôžu byť pre organizáciu prínosní. Mimo svojej pracovnej pozície sa môžu rovnako dobrovoľne podieľať na iných činnostiach organizácie a flexibilne využiť pracovný čas aj na iné činnosti činnosti v organizácií, ak je táto činnosť podporená vierou v poslanie organizácie. Benefitom pre zamestnancov v takomto prípade nie je iba mzda, ale aj možnosť podieľať sa na vytváraní a zdieľaní cieľov a poslania organizácie.

### 3 ZÁVER

Na raste počtu hybridných organizácií v treťom sektore sa podieľa množstvo faktorov. Snahou niektorých vlád štátov je vytvoriť zmiešaný trh verejnoprospešných služieb tým, že podporujú zapájanie súkromného a tretieho sektora do procesu zabezpečovania verejných statkov a veľkými investíciami zväčšujú kapacitu tretieho sektora tak, aby túto úlohu zvládol. Na druhej strane množstvo organizácií tretieho sektora diverzifikuje svoje príjmy a podnikanie vnímajú ako dôležitý prostriedok na ich dosiahnutie.

Cieľom je podporovať vytváranie partnerstiev na lokálnej úrovni medzi organizáciami verejného, tretieho a súkromného sektora, čo má za následok vytváranie komplexných riadiacich štruktúr a na vnútroorganizačnej úrovni to znamená rozvoj partnerstva a spolupráce.

## POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BILLIS, David. (ed.). *Hybrid organizations and the third sector*. Palgrave Macmillan 2010. ISBN-13:978-0-230-23464-2 270 s.
- [2] BILLIS, David. *From welfare bureaucracies to welfare hybrids*. In: *Hybrid organizations and the third sector*. Palgrave Macmillan 2010. ISBN-13:978-0-230-23464-2 s. 3-21
- [3] BILLIS, David. *Towards a Theory of Hybrid Organizations*. In: *Hybrid organizations and the third sector*. Palgrave Macmillan 2010. ISBN-13:978-0-230-23464-2 s. 46-65
- [4] BUBB, Stephen. *Transforming Our Public Services Through the Third Sector*. London. ACEVO 2007.
- [5] Cabinet Office. (2009). *Real Help for Communities: Volunteers, Charities and Social Enterprises*, London: HM Government
- [6] HARRIS, Margaret. *Third sector organizations in a contradictory policy environment*. In: *Hybrid organizations and the third sector*. Palgrave Macmillan 2010. ISBN-13:978-0-230-23464-2 s. 25-40
- [7] HM Treasury. *Futurebuilders: An Investment Fund for Voluntary and Community Sector Public Service Delivery*. London. 2003. HM Treasury
- [8] KNEŽOVÁ, Jana. *Neziskové organizácie, charakteristické znaky a typológia*. Košice. 2012.
- [9] SPEAR, Roger – CORNFORTH, Chris. *The Governance of Hybrid Organizations*. In: *Hybrid organizations and the third sector*. Palgrave Macmillan 2010. ISBN-13:978-0-230-23464-2 s. 70-88

Ing. Mgr. Jozef KOTULÁK

Národohospodárska fakulta, Ekonomická univerzita v Bratislave

jozef.kotulak@gmail.com

## ROZHODOVACIE PROCESY VO VEREJNEJ SPRÁVE V KONTEXTE INOVATÍVNYCH FORIEM ROZPOČTOVANIA

Erika NEUBAUEROVÁ – Alena ZUBAĽOVÁ

### Abstract

*The optimal functioning of public administration largely contributes to macroeconomic stability of the country as an entity and vice versa, external stimuli (economic, political or social situation) may lead to deterioration of the balance between its various components - state and local governments. The aim of this article is to identify and characterize innovative forms of budgeting, available in Slovakia, as well as the possibility of their use in public administration with particular reference to their impact on decision-making processes. The authors have focused on the possibility of using gender and participative budgeting in Slovakia. Gender budgeting focuses on the application of gender equality at all levels of the budgetary process on state, regional and local level. Participative budgeting allows citizens to participate in decision-making on the public expenditure using. Implementation of selected forms of budgeting into a budget of any government entity is not possible without a thorough analysis of the gender related statistics and financial records for the previous period. The basis of budget creation, however, is not only in the specific conditions under which the entity operates, and which formed the basis of the analysis, but also the legislative environment and many other economic assumptions, which are subject to change.*

**Keywords:** *public administration, state government, self governing units, gender budgeting, participative budgeting, decision-making processes*

### 1 ÚVOD

V ostatnom období sa často stretávame s pojmom rozpočtová zodpovednosť. V podmienkach Slovenskej republiky bol tento pojem „pretavený“ do ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti. Jeho základným cieľom je dosiahnuť dlhodobú udržateľnosť hospodárenia SR a posilniť transparentnosť a efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov s cieľom podporiť dlhodobú konkurencieschopnosť Slovenskej republiky s prihliadnutím na požiadavku ekonomickej a sociálnej spravodlivosti a solidarity medzi súčasnými a budúcimi

generáciami. Vychádzajúc z uvedeného sa do popredia dostáva otázka, akými nástrojmi je možné takto vytýčený cieľ dosiahnuť.<sup>1</sup>

Významným ekonomickým nástrojom verejnej politiky, determinujúcim rozhodovacie procesy vo verejnej správe, je nesporne rozpočet. Zostavuje sa tak na centrálnej úrovni, ako aj na úrovni územnej samosprávy. Na centrálnej, národnej úrovni, je rozpočet prostriedkom riešenia celospoločenských problémov a stanovených úloh, na samosprávnej úrovni reaguje na konkrétne požiadavky obyvateľov daného územia. [10]

Tak ako sa vyvíjajú a inovujú všetky oblasti spoločenského a ekonomického života, inovujú sa aj prístupy k rozpočtovému hospodáreniu. Príkladom môže byť programové rozpočtovanie, systém, ktorý kladie dôraz na vzťah medzi rozpočtovými zdrojmi, teda vstupmi a plánovanými výsledkami, teda výstupmi. [1] Uvedený spôsob rozpočtovania okrem samotného plánovania, rozpočtovania a hodnotenia zahŕňa tiež podnety pre orgány verejnej správy (motivovanie orgánov verejnej správy k lepším výsledkom prostredníctvom odmeňovania za dobré výsledky a sankcií za nedostatočné výsledky). [11] V podmienkach Slovenskej republiky sa zaviedla povinnosť tvorby programových rozpočtov na nižších vládnych úrovniach od roku 2009, čím sa unifikoval spôsob zostavovania rozpočtov s centrálnou úrovňou.

V predkladanom príspevku sa zameriame na dve ďalšie formy rozpočtovania, ktoré môžu prispieť k skvalitneniu rozhodovacích procesov vo verejnej správe. Domnievame sa, že uvedené formy rozpočtovania (participatívne a rodovo citlivé rozpočtovanie) možno považovať za inovatívne nástroje rozpočtovej politiky.

## 2 PARTICIPATÍVNE ROZPOČTOVANIE

Participatívne rozpočtovanie umožňuje občanom zapojiť sa do rozhodovania o použití rozpočtových prostriedkov samosprávnej jednotky. K jeho prínosom možno zahrnúť napr. pokles korupcie a klientelizmu, zvyšovanie dôvery medzi občanmi a predstaviteľmi mesta, cielenie na konkrétne problémy, ktoré trápia samotných obyvateľov a tým zvýšenie záujmu o veci verejné, rast životnej úrovne obyvateľov, zvyšovanie sociálnej spravodlivosti, v neposlednom rade však tiež modernizáciu v riadení samosprávy a v poskytovaní služieb a zvýšenie zodpovednosti vedenia samosprávy voči občanom.

---

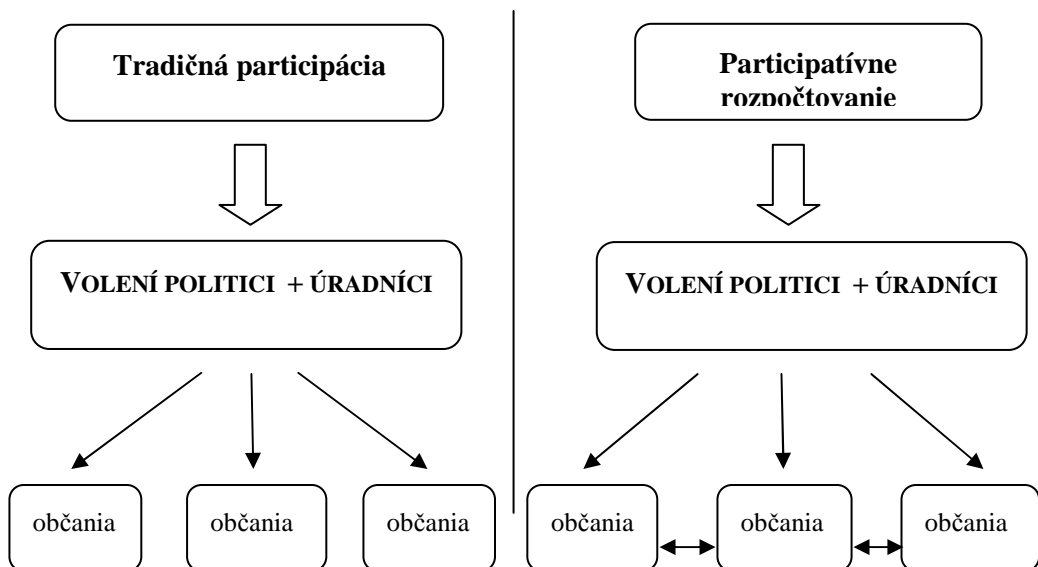
<sup>1</sup>Príspevok je výstupom v rámci riešenia projektu VEGA 003 "Vplyv regulácie trhov na rizikové rozhodovanie ekonomických subjektov" a projektu VEGA 302 "Efektívnosť využitia daňových príjmov a verejných výdavkov v nadväznosti na dlhodobú udržateľnosť verejných financií a nové netradičné možnosti rozpočtových príjmov".

## 2.1 Základná charakteristika

Participatívne rozpočtovanie sa najčastejšie definuje ako proces priamej, dobrovoľnej a všeobecnej demokracie zabezpečujúcej širokej verejnosti možnosť diskutovať o všetkom, čo sa týka verejného rozpočtu a politiky a zároveň umožňuje prijímať relevantné rozhodnutia. [8]

**Participatívny rozpočet v zásade znamená:**

- vytváranie nového vzťahu medzi orgánmi verejnej správy a občanmi, čo v praxi znamená formovanie novej, demokratickejšej formy riadenia a rozhodovania,
- zvyšovanie záujmu o veci verejné,
- podporovanie aktívneho občianskeho prístupu,
- presmerovanie verejných zdrojov v prospech najpotrebnejších a na projekty, ktoré sú prioritou pre samotných obyvateľov lokality,
- opätovné obnovovanie narušených sociálnych väzieb,
- postupné zvyšovanie transparentnosti samosprávy, odstraňovanie korupcie a vonkajších vplyvov, ktoré sú v rozpore so záujmami obyvateľov na rozvoj lokality. [9]



**Obrázok 1: Rozdiel medzi tradičnou participáciou a participatívnym rozpočtom**

*Zdroj: [13]*

Hlavným cieľom participatívneho rozpočtovania je teda snaha o zvýšenie aktívneho zapojenia občanov do verejného rozhodovania, ich vzdelávanie v oblasti verejnej správy a verejného života, posilnenie otvorenosti, transparentnosti a efektívnosti

samosprávy a rozpočtovacieho procesu, prehĺbenie informovanosti občanov, obmedzenie klientelizmu, korupcie a rozhodovania politických elít.

Na obrázku 1 je znázornený rozdiel medzi tradičnou participáciou a participatívnym rozpočtovaním. Zatiaľ čo pri tradičnej občianskej participácii nemajú občania jednotlivých územných celkov (lokalít) možnosť vzájomnej komunikácie, práve participatívne rozpočtovanie to umožňuje. Samozrejme, táto horizontálna komunikácia ešte nie je znakom participatívneho rozpočtovania, ale v mnohých krajinách sa s ňou pri procese participatívneho rozpočtovania možno stretnúť.

Východiskom vzájomnej komunikácie medzi zainteresovanými subjektmi (verejná správa, občania, formálne aj neformálne občianske skupiny), zdieľania informácií, poznatkov a skúseností, koordinácie aktivít a procesov rozhodovania je tzv. **participatívny strom**. [8] Jeho základnou jednotkou je tzv. **participatívna komunita**. Táto komunita môže mať podobu teritoriálnu alebo tematickú. **Teritoriálna komunita** (napr. región, mesto) otvára priestor pre tvorbu sieťových štruktúr, ktoré mapujú verejný život v určitej lokalite od mikroštruktúry až po samosprávnu jednotku. **Tematické participatívne komunity** (napr. doprava v meste, kultúra, zelené mesto, seniori, mládež...) vytvárajú priestor pre aktivity v jednotlivých oblastiach verejného života. Zároveň umožňujú zdieľanie poznatkov a koordináciu aktivít na medzinárodnej úrovni.

Praktická definícia participatívneho rozpočtovania je založená na piatich kritériách:

1. predmetom diskusie musí byť finančná / rozpočtová dimenzia; zdroje participatívneho rozpočtu sú obmedzené,
2. do procesu je zapojená lokálna / miestna úroveň s vlastným voleným orgánom a kompetenciami riadenia,
3. musí to byť pravidelne sa opakujúci proces (jedno stretnutie alebo referendum o finančných otázkach samosprávnej jednotky nie je participatívnym rozpočtovaním),
4. proces musí zahŕňať určitú formu verejného zvažovania,
5. určitý stupeň zodpovednosti za výsledky je nevyhnutný. [13]

### 2.2 Typológia participatívnych rozpočtov

Keďže neexistuje iba jeden typ participatívneho rozpočtovania, ktorý by sa uplatňoval vo všetkých krajinách, prof. Sintomer rozdeľuje tisícky individuálnych skúseností do šiestich ideálnych typov: [12]

1. Adaptácia Porto Alegre (*Adaptation of Porto Alegre*)
2. Spriaznená / blízka participácia (*Proximity participation*)
3. Konzultácia o otázkach verejných financií (*Consultation on public finance*)
4. Participácia zainteresovaných strán (*Multi-stakeholder participation*)
5. Komunitný participatívny rozpočet (*Community participatory budgeting*)
6. Participácia organizovaných záujmov (*Participation of organised interests*)

Rozdiely medzi jednotlivými modelmi sú v pôvode participatívneho rozpočtu, organizácii stretnutí, rozsahu a kvalite zvažovania a v charaktere účastníkov a v úlohe verejnosti v procese<sup>2</sup>.

### **2.2.1 Adaptácia Porto Alegre a participácia organizovaných záujmov**

Skúsenosti s participatívnym rozpočtovaním v brazílskom meste Porto Alegre ovplyvnili mnohé participatívne rozpočty nielen v Brazílii, ale aj v mnohých európskych mestách. V tomto východiskovom „prototype“ participatívneho rozpočtovania je rozpočet založený na participácii individuálnych občanov a kritériách, ktoré napomáhajú sociálnej spravodlivosti. Na druhej strane, model organizovaných záujmov vychádza z toho, že do procesu rozhodovania sa môžu zapojiť iba organizované skupiny, t.j. spoločnosti, mimovládne organizácie, odbory, atď. Tento model sa uplatňuje napr. v Španielsku, v meste Albacete (152 000 obyv.). Ďalším rozdielom medzi týmito dvoma modelmi je objekt zvažovania. Zatiaľ čo adaptácia Porto Alegre sústreďuje pozornosť najmä na konkrétne investície a projekty, predmetom záujmu participácie organizovaných záujmov sú formulácie politických cieľov v oblasti sociálnej politiky, vzdelanostnej politiky, miestneho rozvoja, či zdravia. Aj rozsah, v akom sú návrhy participujúcich strán zvažované, sa líši. V adaptácii Porto Alegre má najvyšší orgán samosprávy posledné slovo pri rozhodovaní o rozpočte samosprávy, pričom návrhy zúčastnených týkajúce sa použitia časti vyčlenených prostriedkov pre účely participatívneho rozpočtu sú vo veľkej miere akceptované, čo v podstate znamená presun rozhodovacej kompetencie z volených zástupcov samosprávy na občanov. V druhom modeli sa sleduje hlavne všeobecná orientácia. Z toho vyplýva aj poradný, konzultačný charakter participácie. Výhodou oboch prototypov je, že účastníci nediskutujú iba na oficiálnych schôdzach a zasadnutiach, ale jednotlivým problémom a otázkam sa detailne venujú v malých skupinkách, čo im umožňuje ísť do hĺbky.

### **2.2.2 Komunitný participatívny rozpočet a participácia zainteresovaných strán**

Tieto modely sa vyskytujú najmä mimo Európy. Zatiaľ čo komunitný participatívny rozpočet našiel svoje uplatnenie v Severnej a Južnej Amerike, participácia zainteresovaných strán je aplikovaná najmä v ostatných krajinách južnej pologule a vo Východnej Európe. Spoločnou črtou oboch typov je to, že zahŕňajú financovanie investícií a projektov v sociálnom, enviromentálnom a kultúrnom sektore. Od ostatných typov sa odlišujú relatívnou nezávislosťou od rozpočtu samosprávy, pretože iba časť zdrojov pochádza z verejných zdrojov. Zvyšok prostriedkov často poskytujú

---

<sup>2</sup> Aj napriek tomu, že začiatky participatívneho rozpočtovania siahajú do obdobia 80. rokov 20. storočia, v Bratislave, ako v prvom meste na Slovensku, bol spustený pilotný projekt až v roku 2011. Participatívny rozpočet pre Bratislavu bol spustený na základe žiadosti, ktorú iniciovalo občianske združenie Utopia. Okrem Bratislavy sa spustil proces participatívneho rozpočtovania aj v Ružomberku. Pilotný projekt bol zavedený v roku 2013 na základe žiadosti občianskeho združenia Tvorivý rozvoj. Mestské zastupiteľstvo v Ružomberku vyčlenilo pre túto iniciatívu z rozpočtu mesta 5 000 eur.

medzinárodné organizácie, súkromné spoločnosti alebo organizácie tretieho sektora. Hlavným rozdielom medzi týmito dvoma modelmi je fakt, že v participácii organizovaných záujmov poskytujú finančné prostriedky súkromné spoločnosti, ktoré logicky aj ovplyvňujú výstupy procesu. V komunitnom participatívnom rozpočtovaní pochádzajú zdroje z medzinárodných a národných programov alebo sú generované v rámci komunity, čo vylučuje z procesu súkromný sektor. Špeciálnou črtou komunitného participatívneho rozpočtu je to, že sami účastníci sú poverení implementáciou projektov. Táto črta sa objavuje aj v druhom type, ale nie je to podmienkou. Komunitné participatívne rozpočtovanie sa uplatňuje v britskom meste Bradford, zatiaľ čo participácia zainteresovaných strán je typická pre poľské mesto Płock.

### *2.2.3 Spriaznená/blízka participácia a konzultácia o otázkach verejných financií*

Spriaznená participácia dominuje vo Francúzsku a Portugalsku, no vyskytuje sa aj v niektorých brazílskych samosprávach s nízkymi zdrojmi participatívnych rozpočtov. Konzultácia o otázkach verejných financií je veľmi rozšírená v Nemecku a Ázii. Spoločnou črtou oboch typov je ich čisto poradný charakter. Pri procese oboch typov participatívneho rozpočtovania sa nepoužíva ani zvažovanie ani priradovanie priorít jednotlivým návrhom občanmi, ako je to v predchádzajúcich štyroch modeloch. Namiesto toho sa využíva akési „selektívne počúvanie“, t.j. miestne authority implementujú iba tie návrhy, ktoré sú v súlade s ich vlastnými záujmami. Z toho vyplýva veľmi slabý vplyv verejnosti na proces. Zároveň tento proces nesleduje žiadne sociálne ciele. Rozdiel medzi týmito dvoma typmi spočíva v tom, že spriaznené rozpočtovanie zahŕňa taktiež obvody (dištrikty) a môže sa týkať investícií na tejto úrovni. No ak sa tento model uplatňuje na úrovni celého mesta, predmetom diskusie už nie sú investície, ale všeobecné strategické ciele, často bez kalkulácie nákladov. Na druhej strane hlavným cieľom konzultácie o otázkach verejných financií je sprehl'adniť finančnú situáciu mesta prostredníctvom brožúr, internetu alebo tlače. Zameriava sa pri tom na výdavky a príjmy knižníc, plavární, škôlok alebo čistenia ulíc. Občania majú možnosť vyjadriť sa k týmto výdavkom buď na zasadnutiach samosprávnych orgánov alebo na špeciálnych fórach. Čo robí model konzultácie o otázkach verejných financií zaujímavým, je jeho vzťah k modernizácii miestnej samosprávy cez návrhy na zlepšenie samosprávou poskytovaných služieb od občanov. Nevýhodou oboch modelov je, že miestne authority nemajú povinnosť uvedené návrhy implementovať.

## **3 RODOVO CITLIVÉ ROZPOČTOVANIE**

Rodovo citlivé rozpočtovanie (gender budgeting) je aplikácia uplatňovania rodového hľadiska (gender mainstreamingu) na procesy súvisiace s rozpočtom. Rodové rozpočtovanie znamená rodové hodnotenie rozpočtov a integruje rodovú perspektívu do všetkých rovín rozpočtového procesu. Prostredníctvom neho sa príjmy a výdavky reštruktúrujú s cieľom podporovať rodovú rovnosť. [4]



### 3.1 Základná charakteristika

Rodovo citlivé rozpočtovanie nie je štandardným systémom používaným vo vyspelých ekonomikách ako výkonové alebo programové rozpočtovanie. Ide o sériu podporných a analytických nástrojov na znižovanie rodovej priepasti. To znamená, že na všetkých stupňoch rozpočtového procesu by mal byť braný ohľad na otázku presadzovania rovnosti žien a mužov. Rodové rozpočtovanie znamená teda zavedenie kritéria rovnosti do všetkých procesov navrhovania, vytvárania, rozhodovania a implementácie verejných rozpočtov.

Rodovo vyrovnaný rozpočet umožňuje dodržiavať princípy rovnosti v praxi, presadzovať ich na všetkých úrovniach a preukazovať merateľné výsledky. Tým sa zvyšuje prístupnosť verejnej správy, jej transparentnosť a aj zodpovednosť orgánov verejnej správy voči obyvateľstvu. Pri dôslednom dodržiavaní princípu uplatňovania rodového hľadiska vo verejných politikách by rodové rozpočtovanie malo byť realizované na všetkých úrovniach verejných rozpočtov a malo by byť súčasťou politiky každého štátneho orgánu alebo územného samosprávneho celku.

### 3.2 Rodovo citlivé rozpočtovanie a rozhodovacie procesy

Špecifické ciele rodového rozpočtovania a princípy, ktoré zodpovedajú týmto cieľom, môžeme zdefinovať nasledovne [6]:

1. Podporovať rodovú rovnosť, výkonnosť a efektívnosť (v angličtine 3 E: *equity, efficiency, effectiveness*) v plánovaní a implementácií verejných politík.
2. Prispievať k transparentnosti nakladania s verejnými zdrojmi.
3. Zvyšovať povedomie, informovanosť a aktívnu občiansku participáciu.
4. Podporovať ľudský rozvoj z hľadiska rodovej rovnosti.

Základné predpoklady pre úspešné zavádzanie rodového rozpočtovania sú postavené na nevyhnutnej politickej podpore na všetkých vládnych úrovniach v dlhodobom časovom horizonte. Pre jeho praktickú realizáciu je potrebné zabezpečiť nasledujúce základné požiadavky:

1. **Rodovo segregované údaje a štatistiky** (delené minimálne podľa pohlavia) pre:
  - výdavky a príjmy,
  - objem neplatených ekonomických aktivít a prác ako sú neplatené práce v domácnosti a v oblasti starostlivosti, charitatívne aktivity,
  - mikro-analytický model ekonomického a iného správania sa spracovaný podľa rodového hľadiska. [5]
2. **Expertízu v oblasti rodovej rovnosti** ako sú citlivosť k rodovým rozdielom, normám a stereotypom a vplyvu verejných politík na ne, schopnosť uvedomovať si zložitosť pôvodov rodových nerovností, analyticky pristupovať k skrytým súvislostiam a vyhľadávať ich.
3. **Spoluprácu aktérov**, teda horizontálny resp. prierezový prístup znamenajúci spoluprácu medzi vládnymi agentúrami naprieč

politickým procesom ako i medzi expertmi v oblasti rozpočtovania, formovania politiky a rodovej rovnosti.

4. **Znalosť a ovládanie analytických a metodických nástrojov** potrebných v procese rodového rozpočtovania od analýzy, plánovania, návrhu opatrení až po monitoring a evaluáciu.

5. **Schopnosť politicky myslieť** a formulovať stratégie, ciele a opatrenia.

Rozpočet zostavený podľa princípov rodovej rovnosti zvyšuje participáciu žien na pracovnom trhu a celkovú zamestnanosť. Dôležitým aspektom je aj rozpoznanie dôležitosti neplatennej práce žien a jej prínos pre spoločnosť. Priaznivé vplyvy presadzovania rodovej rovnosti do praxe sa prejavujú aj priaznivejším demografickým vývojom. Mnohé ekonomické analýzy dokazujú aj makroekonomický dopad; presadzovanie rodovej rovnosti má pozitívny vplyv na ekonomický rast a efektivitu práce [2]. Rodové rozpočtovanie zahŕňa celú škálu procesov a nástrojov na posudzovanie rodového dopadu rozpočtu na všetkých vládnych úrovniach. Základným východiskom je rozpoznanie spôsobov, ktoré určujú rodové pomery a nerovnosti v spoločnosti, ako aj spôsobov, ako na tieto pomery vplýva ekonomická politika štátu.

Pre implementáciu rodovo citlivého rozpočtovania do systému rozpočtov rozoznávajú autori [3] viaceré analytické a technické nástroje. Sumár týchto nástrojov by sa dal rozčleniť nasledovne, pri splnení podmienky dostatočne veľkej a rodovo členenej dátovej základne [10]:

1. Rodovo uvedomelý strednodobý rámec hospodárskej politiky
2. Politika rodovo uvedomelých odhadov
3. Hodnotenie rodovo členených príjemcov
4. Dopadové analýzy
  - a) Rodovo členená dopadová analýza verejných výdavkov
  - b) Rodovo členená daňová dopadová analýza
  - c) Rodovo členená dopadová analýza rozpočtu na pracovný čas
5. Rodovo uvedomelé rozpočtové hlásenia

Prvé tri typy nástrojov sú zamerané na analýzu potenciálnych dopadov vládnych výdavkov v rámci rodovej citlivosti, prostredníctvom participačného prístupu pri tvorbe rozpočtov, čiže je ich možné považovať za nástroje **predrozpôčtové**. Do tejto kategórie je možné zaradiť rôzne už všeobecne známe analýzy ako hospodárska analýza, finančná analýza, sociálna analýza, CBA analýza,.... . Pre tieto analýzy je však potrebné mať dátovú základňu, prispôbenu pre jednotlivé druhy analýzy; v prípade rodovo citlivého rozpočtovania je potrebné poznať minimálne údaje o percentuálnom a nominálnom rozložení pohlaví. Druhé dva typy nástrojov je možné považovať za **postrozpôčtové**. Ich účelom je zhodnotenie, či použité konkrétne nástroje prispeli k vyrovnaniu rodovej nerovnosti, resp. či sa samotný rozpočet správal ako rodovo citlivý, rodovo neutrálny, rodovo predpojatý alebo rodovo slepý. Zo záverov zhodnotenia postrozpôčtových typov nástrojov je vhodné vychádzať pri tvorbe rozpočtu na nasledujúce sledované obdobie a v prípravnej fáze kombinovať

s predrozpočtovými typmi nástrojov. Uvedené je dôležité aj v súvislosti s prijímaním opatrení konsolidácie verejných financií a znižovaním verejného dlhu, legislatívnych zmien vzťahujúcich sa na trh práce a podporu zamestnanosti. Aj v rámci týchto opatrení by mali byť spracované dôkladné a kvalifikované ex ante analýzy z rodovej perspektívy overujúce možné riziká a dopady na životy žien a životy mužov.

V Súhrnnej správe o stave rodovej rovnosti na Slovensku za rok 2012 sa uvádza: „je možné konštatovať, že väčšina prijatých opatrení na potlačenie krízy bola „rodovo slepá“ a s veľkou mierou pravdepodobnosti mali a majú rôzny efekt na ženy a mužov. Svojim spôsobom sa opakuje situácia z prvých porevolučných rokov, kedy bola agenda rodovej rovnosti odmietaná „v mene vyšších a potrebnjších cieľov“ - vtedy pre budovanie demokracie a právneho štátu, dnes pre boj s krízou“ [14].

#### 4 ZÁVER

V úvode nášho príspevku sme uviedli, že v posledných rokoch je značná pozornosť venovaná rozpočtovej zodpovednosti s prihliadnutím na požiadavku ekonomickej a sociálnej spravodlivosti a solidarity. Obe spracované inovatívne formy rozpočtovania - rodovo citlivé a participatívne rozpočtovanie s touto požiadavkou úzko súvisia. Ich spoločným znakom je snaha zvyšovať záujem o veci verejné a tiež svojím spôsobom ochrana občanov, či už vybranej skupiny – ako je v prípade rodovo citlivého rozpočtovania, alebo všetkých v možnosti obmedzenia diskriminácie, klientelizmu, korupcie a rozhodovania politických elít. Sme toho názoru, že v systéme, kde prevláda zásluhovosť nad solidaritou sa javí problém implementovanie sociálnej spravodlivosti do zákonov resp. legislatívy upravujúcej pracovnoprávne ale tiež finančné vzťahy na rôznych úrovniach ako alarmujúci. Keďže solidaritu je možné zabezpečiť len prostredníctvom prerozdeľovacích procesov medzi skupinami obyvateľstva a tie sú do značnej miery závislé na politických rozhodnutiach – vynárajú sa otázky: *Nebolo by vhodné už priamo v rozpočte zohľadniť tú skupinu obyvateľstva, ku ktorej by mal byť štát solidárny? Nebolo by prospešné, ba až žiaduce, aby občania participovali na tvorbe verejného rozpočtu?*

Konsolidácia verejných financií prevláda v slovenskej rozpočtovej politike už viac ako desať rokov, pričom sa dôraz kladie na znižovanie výdavkov. Nedošlo a nedochádza ku štrukturálnym zmenám, znižovaniu resp. efektívnemu „nastaveniu“ výdavkov v oblasti transferov obyvateľstva, boli vykonané viac-menej „kozmetické úpravy“ v plošných škrtoch prevádzkových výdavkov. Podľa nášho názoru nadišiel čas pre podporu prijatia efektívneho systému rodového a participatívneho rozpočtovania pre základné politické iniciatívy, vrátane prijímania ozdravných opatrení a analýzy verejných výdavkov.

#### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BELIČKOVÁ, K. a kol.: *Rozpočtová teória, politika a prax*. Bratislava: IURA EDITION, 2010. ISBN 978-80-8078-335-8

- [2] ECONOMIST: *A guide to womenomics. The future of the world economy lies increasingly in female hands.* 12.4.2006. Online: <http://www.economist.com/node/6802551>
- [3] ELSON, D.: dostupné na [www.thecommonwealth.org/gender](http://www.thecommonwealth.org/gender)
- [4] EUROPEAN PARLIAMENT RESOLUTION ON GENDER BUDGETING - *building public budgets from a gender perspective* (2002/2198(INI)) Strasbourg, 2003. on-line: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P5-TA-2003-0323&language=SK>
- [5] FOLTYSOVÁ, M. et al: *Informativní metodika rozpočtování z hlediska rovnosti žen a mužů.* Ministerstvo financí, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Praha, 2004. ISBN 80-85045-14-1
- [6] GENDER ALP!: *Gender budgeting: manual for use. gender budgeting in spatial planning and in urban and regional development.* An Interreg IIB project "Alpine Space" cofinanced by ERDF funds (A/III/1.1./32) Work Package 6:"Gender Budgeting in Spatial Planning and in Urban and Regional Development". Province of Genoa, Employment Policies Area - Project Development Office. 2007
- [7] <http://pr.bratislava.sk/liferay/tematicke-participativne-komunity> (Citované dňa 4.12.2012)
- [8] [http://utopia.sk/liferay/web/participativny-strom/new-page/-/asset\\_publisher/U1fl/content/id/2177588](http://utopia.sk/liferay/web/participativny-strom/new-page/-/asset_publisher/U1fl/content/id/2177588)
- [9] [http://www.bratislava.sk/vismo/dokumenty2.asp?id\\_org=700000&id=11029033](http://www.bratislava.sk/vismo/dokumenty2.asp?id_org=700000&id=11029033)
- [10] NEUBAUEROVÁ, E. a kol.: *Rodovo citlivé rozpočtovanie na národnej a regionálnej úrovni.* Analytická štúdia. Bratislava: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR, 2011. s. 42-43 ISBN 978-80-89125-16-62011.
- [11] ROBINSON, M. : *Performance Budgeting – Linking Funding and Results.* International Monetary Fund. 2007. 1-2 s. ISBN 978-0-230-55356-9,
- [12] SINTOMER, Y. a kol.: *Learningfromthe South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation* (Study), No. 25, 2010. Dostupné na: [http://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/LearningfromtheSouth-ParticipatoryBudgetingWorldwide-Study\\_0.pdf](http://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/LearningfromtheSouth-ParticipatoryBudgetingWorldwide-Study_0.pdf)
- [13] SINTOMER, Y.; Herzberg, C.; Röcke, A. (2008), « *From Porto Alegre to Europe: Potential and Limitations of Participatory Budgeting* », International Journal of Urban and Regional Research, volume 32/1, Mach, p. 164-178.
- [14] SÚHRNNÁ SPRÁVA O STAVE RODOVEJ ROVNOSTI NA SLOVENSKU ZA ROK 2012 <http://www.gender.gov.sk/wp-cont>

doc. Ing. Erika NEUBAUEROVÁ, PhD., doc. Ing. Alena ZUBALOVÁ, PhD.  
EU v Bratislava, Národohospodárska fakulta  
[erin@stonline.sk](mailto:erin@stonline.sk), [alena.zubalova@gmail.com](mailto:alena.zubalova@gmail.com)

## OBEČ - KOMPONENT ZNALOSTNEJ EKONOMIKY

Slavka SEDLÁKOVÁ – Zlata VALOVSKÁ

### Abstract

*The development of the knowledge economy is one of the fundamental priorities today. Information and knowledge that are used creatively, can become an engine of economic growth. Important role in this process, the dissemination of knowledge and innovation play a municipality.*

**Keywords:** *municipality, knowledge, knowledge economy, innovation*

### 1 ÚVOD

V snahe obstať v konkurenčnom boji a stať sa najkonkurencieschopnou ekonomikou sveta do roku 2010 prijala EÚ v roku 2000 tzv. Lisabonskú stratégiu. Jej cieľom bolo vytvoriť najkonkurencieschopnú znalostnú ekonomiku, ktorá bude schopná kráčať cestou hospodárskeho rastu. Jednou z priorít Lisabonskej stratégie bolo vytvoriť ekonomiku a spoločnosť založenú na znalostiach. Vytváranie informačnej spoločnosti, podpora výskumu a technologického rozvoja, ako aj zavádzanie inovácií v rôznych oblastiach sa stali novými cieľmi, ktoré mali vytvoriť novú znalostnú ekonomiku. Znalostnú ekonomiku, ktorá bude schopná zhodnotiť intelektuálny kapitál a vytvárať pridanú hodnotu vďaka využitiu získaných vedomostí a skúseností. Vzhľadom k cieľom a výsledkom implementácie Lisabonskej stratégie a skutočnosti, že jednotlivé ekonomiky sveta sa ocitajú v novom, krízou poznačenom prostredí, Európska únia v roku 2010 modifikovala stratégiu, ktoré výsledkom je nová stratégia Európa 2020 smerujúca k modernému, trvalo udržateľnému a inkluzívnemu rastu.

1

### 2 ZAVÁDZANIE INOVÁCIÍ

Budovanie znalostnej ekonomiky je postavené prioritne na podpore inovácií a transferu technológií a znalostí. Podľa Valovskej (2011) potreba analytického prístupu a hľadania možnosti podpory inovácií v súčasnosti narastá, čím sa akcentuje nielen všeobecný rámec ich vnímania, ale aj potreba vytvorenia systému kategórií, pomocou ktorých je možné systematicky analyzovať ich pôsobenie z rôznych kľúčových rozmerov. Meranie úrovne inovačnej aktivity v rôznych oblastiach prostredníctvom

---

<sup>1</sup> Príspevok je súčasťou riešenia projektu VEGA č. 1/0098/13 „Procesné riadenie pri transformácii organizácie verejnej správy z tradičnej na znalostnú organizáciu“.

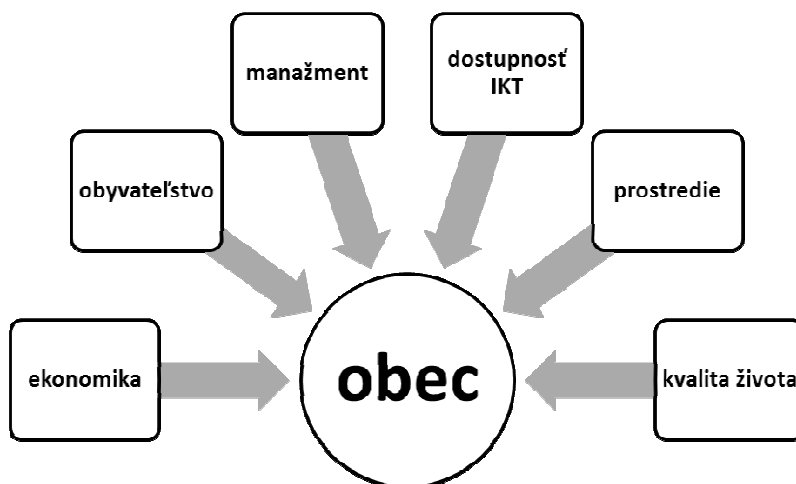
dostupných ukazovateľov umožňuje vzájomné porovnanie postavenia krajín v medzinárodnom meradle.

Je zrejmé, že regiónom Škandinávie, ako aj regiónom Beneluxu, spolu s Nemeckom, Veľkou Britániou a Francúzskom patria popredné miesta v rebríčku konkurencieschopnosti a inovácií. Zdroje ich silných pozícií sa však líšia a preto zatiaľ čo Benelux a škandinávске regióny kompenzujú medzery vo veľkosti trhu s vynikajúcou kvalifikačnou zručnosťou a úrovňou inštitúcií, škandinávске regióny sú typické silnou inovačnou schopnosťou. Regióny Višeγράdskej štvorky sú v porovnaní s ostatnými krajinami Európskej únie konkurencieschopné na strednej úrovni, uvádza Val'ovská (2011).

Slovensko v inovačnej aktivite nedosahuje výsledky, ktoré by boli porovnateľné s vyspelými krajinami Európy, čo je možné vidieť aj pri skúmaní a komparácii jednotlivých inovačných indexov. Vláda SR považuje za základný pilier znalostnej spoločnosti a ekonomiky výchovu, vzdelávanie, vedu, výskum a inovácie, informatizáciu a digitalizáciu. Zavádzanie inovácií si vyžaduje systémový prístup všetkých zainteresovaných subjektov bez ohľadu na úroveň ich riešenia. Je potrebné, aby bola rovnaká pozornosť venovaná ich riešeniu tak na nadnárodnej, ako aj národnej, či regionálnej úrovni (Bobáková, 2011).

### **2.1 Inovačná aktivita samosprávy**

Dôležitú úlohu zohrávajú samosprávy, ktoré prostredníctvom strategického plánovania rozvoja a systematickej koordinácii aktivít v jednotlivých oblastiach zabezpečujú budúci rozvoj regiónu, ktorý sa v konečnom dôsledku premietne v rozvoji a konkurencieschopnosti tej-ktorej krajiny.



**Obrázok 1 Oblasti inovačných aktivít obce**

Jedna z otázok, ktorá aktuálne v spoločnosti rezonuje, súvisí so snahou poskytnúť efektívnejšiu a adresnejšiu podporu inováciám aj na nižších úrovniach riadenia verejného sektora. V tejto súvislosti je dôležité vymedziť úlohy a kompetencie nielen regiónov, ale aj samotných obcí pri budovaní jednotlivých dimenzií znalostnej ekonomiky.

Obec vo vzťahu k znalostnej ekonomike môžeme vnímať nielen ako jej základný komponent t.j. subjekt, ale aj ako jej objekt. Ako uvádza ďalej Žárska (2012), samospráva môže procesy šírenia znalostí a inovácii stimulovať a akcelerovať vytváraním vhodného prostredia. Samosprávu možno považovať na jednej strane za spolutvorcu prostredia znalostnej ekonomiky, na strane druhej o obci môžeme hovoriť ako o prijímateľovi znalostí.

<p style="text-align: center;"><b>Ekonomika</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• zavádzanie IKT v podnikaní</li> <li>• finančná podpora zavádzania inovácií (inovačná politika)</li> <li>• podpora podnikania - vytváranie sietí aktérov, priemyselné zóny, inkubátory, vedecko-technologické parky, PPP projekty</li> <li>• vytváranie priaznivého podnikateľského prostredia (legislatíva, dotačná politika, daňová politika a pod.)</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Obyvateľstvo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• podpora vzdelávania</li> <li>• implementácia nových foriem vzdelávania (e-Learning)</li> <li>• podpora celoživotného vzdelávania</li> <li>• kvalifikačný rast výkonných a volených pracovníkov samosprávy</li> <li>• možnosť participácie občanov na správe vecí verejných</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Manažment</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• strategické plánovanie a podpora e-Governmentu</li> <li>• nové prístupy v riadení samosprávy (New public management, manažment kvality a výkonnosti, Balanced scorecard, Good Governance alebo procesné riadenie)</li> <li>• zavádzanie inovácií vo finančnom riadení (programové rozpočtovanie, akruálne účtovníctvo)</li> <li>• poskytovanie elektronických verejných služieb</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>Dostupnosť IKT</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• zavádzanie IKT v informatizácia (IKT infraštruktúra)</li> <li>• digitalizácia (digitálna administratíva, využívanie geografických informačných systémov)</li> <li>• dostupnosť internetu na verejných priestranstvách</li> <li>• on-line prístup k informáciám (miesta prvého kontaktu pre občanov – infokiosk)</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Prostredie</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• bezpečné prostredie</li> <li>• kultúra</li> <li>• environmentálne prostredie</li> <li>• infraštruktúry vo vzťahu k verejnému priestranstvu (nové oddychové zóny, športoviská, dopravné systémy a pod.)</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>Kvalita života</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• e-Health (elektronické zdravotníctvo)</li> <li>• dostupnosť moderných informačných a komunikačných technológií</li> <li>• e-Accessibility (e-prístupnosť - prístupnosť služieb elektronickej verejnej správy)</li> <li>• e-Inclusion (e-inklúzia – eliminácia digitálnej priepasti v spoločnosti)</li> </ul>

Obrázok 2 Možnosti zavádzania inovácií na úrovni samospráv



V nasledujúcej časti príspevku sa v súvislosti s vyššie uvedenými oblasťami inovačných aktivít obce budeme venovať problematike manažmentu a pokúsime sa naznačiť, ktoré moderné metódy a nástroje riadenia je možné využiť v rámci inovačných aktivít na úrovni obce.

### **2.1.1 Strategické plánovanie**

Vzhľadom na široký záber kompetencií, ktoré samospráva má nielen v rámci originálnych, ale aj prenesených kompetencií je potrebné klásť dostatočný dôraz na plánovanie v strednodobom resp. dlhodobom horizonte. Potreba strategického plánovania je podporená aj legislatívne a to v Zákone NR SR č. 539/2008 Z.z. o podpore regionálneho rozvoja, ktorý ukladá povinnosť vypracovania Plánu hospodárskeho a sociálneho rozvoja na úrovni obcí aj VÚC.

### **2.1.2 e-Government**

Podľa Európskej komisie je informatizácia VS medzinárodne označovaná pojmom e-Government, definovaná ako „zavádzanie informačno-komunikačných technológií do verejnej správy spoločne s organizačnými zmenami, novými postupmi a zručnosťami v snahe zvýšenia efektívnosti pri poskytovaní služieb, zvýšenia transparentnosti a posilnenia verejnej politiky.“

Informatizácia VS je riadený proces vytvárania spoločenských, legislatívnych, metodických a personálno-organizačných podmienok aplikácie IKT a využívania informácií v elektronickej forme, ako aj vlastnej aplikácie IKT, najmä v procesoch výkonu správy, v rámci vecnej pôsobnosti, horizontálnej a vertikálnej štruktúry VS. (Miháliková, 2011).

Strategickým cieľom informatizácie verejnej správy je uľahčiť a rozšíriť účasť občanov na správe vecí verejných a ich styk s orgánmi verejnej správy prostredníctvom informatizácie služieb verejnej správy, uľahčiť styk podnikateľskej sféry s orgánmi verejnej správy, a zefektívniť riadiace a administratívne procesy vo verejnej správe prechodom na digitálnu administratívu (Ministerstvo financií, 2013).

Zavádzanie e-Governmentu má aj napriek svojim značným výhodám aj prekážky, ktoré brzdia rozvoj nielen procesu elektronizácie VS ale aj celý proces informatizácie spoločnosti. Hlavným problémom je chýbajúce si uvedomenie potreby informatizácie spojené s konzervatívnymi postojmi voči moderným informačno – komunikačným technológiám. Často je tento problém podporený nedostatočnou informačnou gramotnosťou.

### **2.1.3 Nové prístupy**

Ako uvádza Štangová–Knežová (2011) „Jedným z prístupov, ktorý rešpektuje aktuálne trendy a predstavuje iný pohľad na priebeh činností v organizácii, je procesné riadenie. Všetky činnosti vo verejnej správe, prostredníctvom ktorých zabezpečujeme verejné statky a služby možno definovať ako procesy. Procesné riadenie je vo svojej

podstate systematická identifikácia, vizualizácia, meranie, hodnotenie a neustále zlepšovanie týchto procesov s využitím metód a princípov založených na procesnom prístupe“.

- **Good Governance**

Good Governance alebo koncepcia „dobrej správy“ sa stáva regulárnym výrazom v politickej vede, verejnej správe a hlavne v oblasti riadenia rozvoja. Vyzdvihuje také pojmy ako demokracia, občianska spoločnosť, participácia, ľudské práva a trvalo udržateľný rozvoj a v poslednom desaťročí bol tento koncept úzko spájaný s reformou verejného sektora. (Bauer a kol., 2010). Koncepcii Good Governance predchádzali rôzne pokusy o zefektívnenie verejnej správy prostredníctvom zavádzania prvkov ekonomiky do správy (verejný manažment a nový verejný manažment, manažment komplexnej kvality, koncepcia novej verejnej služby a pod.), ale úzko ekonomický pohľad na verejnú správu neriešil problémy vznikajúce v súvislosti, že ide o správu – verejnú, čo vytvorilo tlak na vytvorenie iných prístupov (Mason, 2002).

Európska komisia v poslednom období kladie silný dôraz na dobré spravovanie a na budovanie novej kultúry verejnej zodpovednosti na národnej, regionálnej i miestnej úrovni. Považuje túto oblasť za jeden z rozhodujúcich faktorov ovplyvňujúcich konkurencieschopnosť štátu. Good Governance – dobré spravovanie- je potrebné vnímať a chápať ako proces lepšieho využívania a zvyšovania rozvojového potenciálu daného územia (štátu, regiónu, obce), ktorý je možné dosiahnuť synergickým a efektívnym využívaním všetkých disponibilných zdrojov a príležitostí.

- **Balanced Scorecard**

Metóda Balanced Scorecard (BSC) je kompletným systémom, ktorý dekomponuje sústavu cieľov a zámerov stratégie na nižšie úrovne. Vychádza z vízie a stratégie a prepája s nimi ukazovatele finančnej i nefinančnej výkonnosti. O tejto metóde môžeme povedať, že zvyšuje výkonnosť organizácie pomocou vyváženého súboru ukazovateľov, uľahčuje kontrolu a kladie dôraz na zodpovednosť za vytvárané výsledky. Veľmi významný je aj fakt, že zaraďuje organizácie do procesu učenia sa a prepája stratégiu s cieľmi tímov resp. jednotlivcov (Tetřevová, 2009). Jej aplikácia v podmienkach samosprávy t.j. miest a obcí poskytuje napríklad možnosť racionálnejšieho zostavenia rozpočtu vzhľadom k rýchle sa meniacemu prostrediu, efektívnejšie získavanie doplnkových zdrojov na inovácie, ktorými prispievajú k budovaniu znalostnej ekonomiky. Dosahovanie dlhodobých finančných i nefinančných cieľov sa nezaobíde bez inovácií. Ide o dôležitú investíciu do budúcnosti zameranú na zvyšovanie vzdelanosti, zdokonaľovanie procedúr či zlepšovanie informačných systémov (Kaplan, Norton, 2007).

Ako už bolo uvedené, je nutné venovať pozornosť intelektuálnemu kapitálu. Môžeme tak konštatovať, že vzdelanosť sa stáva ďalším významným cieľom typickým pre znalostnú spoločnosť. Obce by mali hľadať možnosti zabezpečenia odbornej prípravy

svojich zamestnancov. Je možné to realizovať prostredníctvom vlastných alebo externých vzdelávacích centier. Školenia by nemali byť samoučelné, ale mali by naplňovať mapu znalostného rastu organizácie i jednotlivých zamestnancov. Samospráva v tomto procese nemôže byť výnimkou. Značné investície do vzdelania zamestnancov, informačných systémov či procedúr tu majú ešte väčší význam, keďže majú dopad nielen na výkonnosť organizácií, ale vplývajú aj na profesionálny prístup a kvalitu verejných služieb.

### • Finančné riadenie

Ekonomická podstata finančného manažmentu obce vychádza z jej postavenia ako ekonomického systému vo finančnom manažmente štátu. Vyžaduje znalosť verejných financií a teoretického modelu fiškálneho federalizmu, z ktorého vyplývajú finančné vzťahy obce jednak k štátu, ale aj k regiónu či k ďalším orgánom samosprávy na nižšej vládnej úrovni. (Jílek, 2008). Zabezpečovanie výkonných a manažérskych činností je spojené s požiadavkou poskytovania verejných statkov vo verejnom záujme. Šírka a rôznorodosť týchto vzťahov závisí od rozsahu úloh v nadväznosti na originálne a prenesené kompetencie.

Finančné riadenie predstavuje špecifické ekonomické činnosti, ktorých nositeľmi sú finanční manažéri. Cieľom týchto aktivít je zabezpečiť ponuku verejných statkov vo verejnom záujme pri súčasnom zachovaní čiastkových finančných cieľov akými je likvidita, platobná schopnosť, primeraná miera zadlženosti či finančná stabilita. Cieľom finančného manažmentu je dosiahnuť maximálnu úroveň technickej a alokačnej efektívnosti verejných výdavkov a hospodárne, účinné a účelné využívanie verejných zdrojov (Wright, Nemeč, 2003).

Finančné rozhodnutia by mali vychádzať zo snahy dosiahnuť hospodárne, efektívne a účelné vynakladanie verejných zdrojov. Riziko neefektívnosti alokácie finančných prostriedkov môže spôsobiť zníženie disponibilných finančných prostriedkov na financovanie prioritných oblastí, ako sú zdravotníctvo, školstvo, či iné rozvojové programy samosprávneho kraja. Inovácie vo finančnom riadení môžu priniesť širšie možnosti uplatnenia moderných postupov a metód a v konečnom dôsledku tak napomáhať k zvyšovaniu efektívnosti využívania verejných zdrojov a k zvyšovaniu kvality poskytovaných služieb (Žárska, 2012)

Výrazným impulzom pre zmeny v oblasti finančného riadenia obce je zavedenie povinného programového rozpočtovania pre oblasť samosprávy od 1.1.2009. Implementácia programového rozpočtovania, si vyžaduje definovanie a dôslednú analýzu všetkých aktivít, ktoré samospráva robí pri výkone svojich kompetencií, pričom naplňovanie princípov tejto metódy tvorby rozpočtu má znaky procesného riadenia (Štangová-Knežová, 2011).

Čoraz intenzívnejšie je diskutovaný problém nevyhovujúcej sídelnej štruktúry v oblasti obecnej samosprávy na Slovensku. Prostredníctvom decentralizačných procesov sa na subjekty obecnej samosprávy preniesli kompetencie a právomoci

súvisiace s ich rozvojom aj financovaním. Napĺňanie efektívneho využívania finančných zdrojov sa však v prípade malých obcí javí ako problematické. **2.1.4**

### **Elektronické verejné služby**

E-služby zabezpečujú vybavovanie záležitostí verejnosti, prístup verejnosti k informáciám a účasť verejnosti na správe vecí verejných. Predstavuje elektronickú formu vecnej e-komunikácie. Služba znamená činnosť/aktivitu verejnej správy v prospech verejnosti pri komunikácii s verejnou správou. Cieľom e-služieb je poskytovania integrovaných služieb VS prostredníctvom centralizovaného portálu VS. E-služby by mali byť trvalo dostupné pre všetkých užívateľov, mali by byť rýchle, aby eliminovali časové straty a zároveň by mali byť dôveryhodné so zameraním na zabezpečenie kvality, úplnosti, aktuálnosti a relevancie obsahu a služieb. Zároveň by nemali byť príliš komplikované, aby boli dostupné a využiteľné pre všetkých užívateľov. Rada EÚ necháva pre plnenie cieľov vyhodnocovať 20 základných kategórií služieb verejnej správy, ktoré by sa mali pre občanov a podnikateľov poskytovať v elektronickej forme a v režime on-line. Slovenská republika ich prevzala a schválila vo svojom dokumente „Stratégia informatizácie spoločnosti v podmienkach SR a Akčný plán“. (Ministerstvo financií SR, 2013)

## **3 ZÁVER**

Ako sme v príspevku naznačili, dosiahnutie lepších výsledkov v rámci budovania znalostnej ekonomiky sa nezaobíde bez efektívnej podpory inovácií, na ktorých je táto ekonomika založená. Je potrebné zaoberať sa otázkou aký význam a akú úlohu pri budovaní konkurencieschopného štátu plnia jednotlivé úrovne riadenia verejného sektoru. V tejto súvislosti je dôležité vymedziť úlohy a kompetencie nielen štátu, či regiónov, ale aj samotných obcí. Obec vo vzťahu k znalostnej ekonomike môžeme vnímať nielen ako jej základný komponent t.j. subjekt, ale aj ako jej objekt. Obec ako samosprávna jednotka môže procesy šírenia znalostí a inovácii stimulovať a akcelerovať inovačnou činnosťou v mnohých oblastiach, pričom vzťahy v rámci týchto aktivít môžu byť obojstranné. Obec považujeme za komponent znalostnej ekonomiky a ako je v príspevku spracované má viacero možností svoj význam v rámci budovania znalostnej ekonomiky znásobiť práve využívaním moderných metód a nástrojov riadenia.

## **POUŽITÁ LITERATÚRA**

- [1] AGERE, S. 2000. *Promoting Good Governance: Principles, Practices and Perspectives*. London: Commonwealth Secretariat - Management and Training Services Division, 2000. ISBN: 0-85092-629-7
- [2] BAJUSOVÁ, D.- GALATA, M. 2012. *Využívanie inštitucionálno-organizačných inovácií miestnymi samosprávami*. In: Ekonomické aspekty v

- územnej samospráve II.: recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej korešpondenčnej konferencie. Košice:UPJŠ, 2012. ISBN 978-80-7097-932-7.
- [3] BAUER, R. et al. 2010. *Dobré spravovanie rozvoja regiónov - výzva pre Slovensko*. Košice : Karpatský rozvojový inštitút, 2010. ISBN 9788097036805
- [4] BUČEK, M.- REHÁK, Š.- HUDEC, O. 2011. *Regionálne dimenzie znalostnej ekonomiky*. Bratislava: Ekonóm 2011. ISBN 978-80-225-3229-6
- [5] BOBÁKOVÁ, V. 2011. *Veda, výskum a inovácie v znalostnej ekonomike*. In: Ekonomický a sociálny rozvoj Slovenska - zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava : VŠEMVS, 2011. ISBN 9788097080211.
- [6] COLLISON, CH. – PARCELL, G. 2005. *Knowledge management*. 1.vydanie. Brno: Computer Press. ISBN 80-251-0760-4
- [7] HOŠOFF, B. - HVOZDÍKOVÁ, V. *Analýza konkurencieschopnosti krajín V4 z pohľadu atraktivity pre PZI*. Bratislava: Ekonomický ústav SAV, 2009. ISSN 1337-5598
- [8] JÍLEK, M. 2008. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha : ASPI Wolters Kluwer, 2008. ISBN 978-80-7357-355-3.
- [9] KNEŽOVÁ, J. 2012. *Procesné riadenie v územnej samospráve v SR - vybrané otázky*. In: Ekonomické aspekty v územnej samospráve III.- recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej korešpondenčnej konferencie. Košice: UPJŠ, 2012. ISBN 978-80-8129-015-2.
- [10] KAPLAN, R., NORTON, D. 2007. *Balanced scorecard*. Praha: Management Press, 2007. ISBN 978-80-7261-177-5
- [11] MASON, M.S. (2002): *Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries*. Boston MA: Kennedy School of Government, Harvard University , 2002.
- [12] MIHÁLIKOVÁ, E. 2011. *eGovernment - dôležitý pilier efektívnej verejnej správy*. In: Inovatívne koncepty vo verejnej správe : recenzovaný zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava : Ekonóm, 2011. ISBN 978-80-2253-3034.
- [13] MINISTERSTVO FINANCII SR, 2013. *Strategické dokumenty e-Governmentu*. [online]. 2013. [cit.30.8.2013]. Dostupné na <http://www.informatizacia.sk/strategicke-dokumenty-egovernmentu/594s>
- [14] RUČINSKÁ, S. - KNEŽOVÁ, J. 2009. *Inovačný prístup v riadení ako súčasť modernizácie verejnej správy v Slovenskej republike*. In: Transfer inovácií 13/2009. [online][cit.30.8.2013]. Dostupné na <http://www.sjf.tuke.sk/transferinovacii/pages/archiv/transfer/13-2009/pdf/173-178.pdf>
- [15] ŠTANGOVÁ, N. – KNEŽOVÁ, J. 2011. *Informačné zázemie pre procesné riadenie v samospráve*. In: Ekonomické aspekty v územnej samospráve- recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej korešpondenčnej konferencie. Košice:UPJŠ, 2011. ISBN 978-80-7097-863-4.
- [16] WRIGHT, G.- NEMEC, J. 2003. *Management verejnej správy. Teórie a praxe*.

- Praha: Ekopress. 2003. ISBN 80-86119-70-X
- [17] TETŘEVOVÁ, L. A KOL. 2009. *Veřejný a podnikatelský sektor*. Příbram: Professional Publishing, 2009. ISBN 978-80-86946-90-0
- [18] VALOVSKÁ, Z. 2011. Inovácie, konkurencieschopnosť a vznik aglomeračných procesov v európskych regiónoch. In: *Ekonomika Management Inovace = Economics Management Innovation*, 2011, Roč. III., č. 2 (2011), s. 9-20, ISSN 1804-1299
- [19] ŽÁRSKA, E. 2012. Finančné aspekty znalostnej ekonomiky na lokálnej úrovni. In: *Ekonomické aspekty v územnej samospráve II.: recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej korešpondenčnej konferencie*. Košice: UPJŠ, 2012. ISBN 978-80-7097-932-7

Ing. Slavka SEDLÁKOVÁ, PhD., Ing. Zlata VALOVSKÁ, PhD.  
Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy,  
slavka.sedlakova@upjs.sk, zlata.valovska@upjs.sk

# MOŽNOSTI MANAŽMENTU VÝKONNOSTI V MIESTNEJ SAMOSPRAVE

Juraj TEJ – Peter KOČKIN

## Abstract

*In today's turbulent times, public institutions are trying to achieve the highest efficiency when providing public goods. The paper deals with performance evaluation of local self-government by using time studies and other innovative approaches. Performance of employee can be increased by using innovative tools constantly and this process is endless. If job performance is the result of particular work activity achieved in a given time and under given conditions, its necessary to adequately pay attention to it. The result of a successful performance management is positives confirmation. It is necessary to pay attention to any improvement, even if it is little improvement.*

**Keywords:** *performance, method, local government, performance management*

## 1 ÚVOD

Nevyhnutnosť zavádzania manažérskych metód do riadenia inštitúcií verejnej správy je spojené s jej permanentnými reformami a modernizáciou. Sledovaným cieľom je predovšetkým zvýšenie efektívnosti, hospodárnosti, výkonnosti a odbyrokratizovanie verejnej správy. Nie je tomu ináč ani na začiatku druhej etapy aktuálnej reformy verejnej správy ESO. Sektor miestnej samosprávy je zameraný na kvalitu poskytovaných verejných statkov na miestnej úrovni. To v kontexte s množstvom kompetencií a aktuálnym stavom verejných financií v čase prebiehajúcej finančnej krízy vyvoláva tlak na činnosť predstaviteľov miestnej moci. V očiach občanov je najvýraznejším predstaviteľom obce jej starosta. Jeho osoba sa u nich často spája iba s reprezentačnou funkciou, hoci jeho činnosť pozostáva z veľkého množstva každodenných manažérskych rozhodnutí vykonávaných v prospech občanov obce.<sup>1</sup>

Predpokladáme, že každý pracovník miestnej samosprávy chce poskytovať lokálne služby najlepšie ako vie. Každý, kto aktívne i pasívne využíva služby inštitúcií miestnej samosprávy chce, aby jeho problém bol vhodne efektívne vybavený a chce aby jeho potreby boli uspokojené minimálne v rámci právnych predpisov. Stret týchto záujmov vyvoláva vo verejnosti často otázku o výkonnosti jednotlivých zložiek

---

<sup>1</sup> Príspevok vznikol ako súčasť projektu KEGA č. 017PU-4/2013 "Sieťovanie vybraných prvkov fakultných štruktúr".

verejnej správy, miestnu samosprávu nevynímajúc – pretože s ňou prichádzajú občania do styku najčastejšie.

## **2 VYUŽITIE MANAŽMENTU VÝKONNOSTI A MIESTNA SAMOSPRÁVA**

Predstavitelia miestnej samosprávy deklarujú, že ich cieľom je zvýšenie produktivity a efektívnosti, zabezpečenie hospodárnosti a výkonnosti v poskytovaní verejných služieb v kontexte meniacich sa sociálno-ekonomických a politických podmienok. V súkromnej sfére je manažment výkonnosti dobre známy a zabezpečuje trhovú pozíciu podnikateľských subjektov.

Autori rôzne vnímajú obsah, rozdiel medzi pojmami výkonnosť a výkon, ale aj medzi vnímaním výkonnosti v subjektoch súkromného a verejného sektora. Wagnerová (2008) problém zdôvodňuje rozdielnym prekladom anglického pojmu „performance management“, jeho rozdielnym vnímaním. Rozdiel je aj v histórii a tlaku na výkonnosť v súkromnom a verejnom sektore. V súčasnosti si je potrebné uvedomiť, že pracovný výkon nepredstavuje iba výstup ľudskej činnosti, ale aj spôsob akým je pracovný výkon dosiahnutý (Koubek, 2004). Technokratický prístup vysvetľuje výkonnosť na úrovni jednotlivcov ako schopnosť človeka podať výkon za jednotku času (Bartánusová, Kall (2012, In Gašo). Každý pracovník má vo výkonnosti určitú rezervu. Najčastejšou prekážkou pri využití celkovej výkonnosti bývajú regulačné mechanizmy a prirodzené biologické prekážky, ktoré determinujú výkon človeka a zabezpečujú to, že každý podáva priemerný a jemu najviac vyhovujúci výkon. Riadenie pracovného výkonu je preto spravidla orientované hlavne na rozvoj jednotlivcov a ich výkon. Ide o nepretržitý a flexibilný proces, zameraný na manažérov a nimi riadených pracovníkov, ktorí sa snažia spoločnou prácou docieľiť požadovaný výsledok (Krauszová, Szombathyová, 2003). Riadenie pracovného výkonu má svoje princípy a závisí od mnohých subjektívnych a objektívnych faktorov (Gregor, Mičieta, 2010). Výkon v tomto prípade predstavuje stupeň efektívnosti akou sú vykonané aktivity zamestnanca, ktorý vykonáva svoju prácu. Tu narážame na problém merania výstupov pri poskytovaní verejných služieb pracovníkmi verejnej správy, miestnu samosprávu nevynímajúc.

### **2.1 Nástroje manažmentu na úrovni miestnej samosprávy**

Moderný manažér v samospráve musí vedieť ako tvoriť strategické vízie a plány pre rozvoj miestnej samosprávy, ako riadiť disponibilné ľudské zdroje, ako dostatočne financovať programy a služby a spravovať pridelené fondy, mať povedomie o potrebe a využití informácií a plánovať potrebnú úroveň techniky, ktorá zlepší zber a analýzu informácií pre rozhodovanie i bežnú činnosť správy (Wright, Nemeč, 2003; Tej, 2011). Manažéri miestnej samosprávy zameriavajú svoje úsilie predovšetkým na dosahovanie výsledkov, teda výkon. Zároveň využívajú komunikačné prostriedky v práci s občanmi (Ferencová, Horváthová (2011). Farnham (1996) koncom minulého storočia poukazoval na to, že v koncepciách modernej verejnej správy je jej manažér vnímaný



ako aktívny agent politického procesu, nie iba ako vykonávateľ konkrétnych politík. Podľa Štangovej, Mitalovej (2007), Knežovej (2009) je potrebné nahradiť v súčasnosti v organizáciách verejnej správy funkčný prístup, ktorý je najčastejšie používaný, prístupom procesným. To znamená aktívne využívať myšlienku, že iba efektívne prebiehajúce procesy zaručia dobré výstupy, a to iba v spojení s vnímaním výkonnosti procesov. Samozrejme, vrátane rozhodovacích procesov (Kočkin, 2010/8).

Súčasný občan vníma manažment miestnej samosprávy aj ako podnikanie novej, silnej a významne privatizovanej vlády, kde sa využívajú nie iba podnikateľské metódy (Denhardt, Denhardt, 2000). Činnosť zamestnancov miestnej samosprávy ako neoddeliteľnej súčasti verejnej správy sa dnes musí opierať hlavne o výkonnosť presne definovaných rozhodnutí. Výkonnosť samosprávy by nemala byť chápaná iba ako finančná výkonnosť (v spojitosti s finančnou výkonnosťou je skôr vhodné ju spájať s pojmom efektívnosť). Výkonnosť samosprávy je možné dnes interpretovať z pohľadu procesov ISO. hoci tieto normy ju využívajú, nedefinujú ju (Hudymačová, Hila, 2013); z pohľadu Európskej nadácie pre manažérstvo kvality (EFQM), ktorá definuje výkonnosť ako mieru dosahovaných výsledkov jednotlivcami, skupinami, organizáciami a procesmi (1991); ale aj podľa Centra rozvoja samospráv (CRS) a Združenia miest a obcí Slovenska (ZMOS) v rámci procesov banchmarkingu (CRS, 2013). Efektívne dosahovanie cieľov v moderných organizáciách vyžaduje, aby každý riadiaci pracovník opakovane vykonával niekoľko typov činností, a to plánovanie, organizovanie, vedenie ľudí, koordináciu a kontrolovanie (Sojka, 2007). Dnes však najčastejšie používame rozdelenie základných manažérskych funkcií podľa Koontza a Weihricha (1993) na plánovanie, organizovanie, personalistika, vedenie a kontrolu. V miestnej samospráve je možné využiť aj členenie funkcií na riadiacu, podnikateľskú, environmentálnu (Kosorín, 1999; Tej, 2000). Vedúci pracovník v miestnej samospráve systematicky dáva smer činnostiam na svojom pracovisku. Jeho riadenie subjektov je zložitým procesom na základe využívania dostupných zdrojov, vedenia podriadených a kontrolovania nimi vykonanej práce, predovšetkým za účelom dosahovania cieľov inštitúcie (Partyka-Pojęta, 2004/12).

Všeobecne výkonnosť ovplyvňujú subjektívne a objektívne faktory. V miestnej samospráve ide o:

- subjektívne faktory ako sú telesné a duševné schopnosti človeka pre prácu, kvalifikácia a jeho vlastnosti;
- k objektívnym faktorom patrí objektívne pridelená práca, technológie, riadenie procesov práce, spôsoby hodnotenia a odmeňovania, vnútorné pracovné podmienky, sociálne a hygienické vybavenie pracoviská a iné vplyvy.

Na miestnej úrovni medzi významné faktory a motivátory zvyšovania výkonnosti patrí uplatňovanie moderných metód v riadení a marketingu, aplikácia najnovších trendov pri poskytovaní služieb, schopnosť včasnej implementácie inovácií, lepšia organizácia práce, skvalitnenie práce s ľudskými zdrojmi, zvyšovanie hodnoty ľudského kapitálu pracovníkov, ich efektívna motivácia k výkonu a práca s perspektívnymi a

talentovanými pracovníkmi (Birknerová, Litavcová, 2010). Demotivovaní pracovníci sú menej kreatívni a ich výkonnosť postupne klesá (Dobrovič, 2009).

Na zvýšenie výkonnosti v miestnej samospráve je možné využiť mnohé metódy známe s výrobných podnikov. Ide napríklad pre potreby verejného sektora poskytujúceho služby modifikované metódy ako benchmarking, TPM, 4 M, MUDA, Jishuken, Controlling, BSC ale aj objektívne overenie procesov pomocou časových štúdií. K tomu, aby miestna samospráva v obci mohla dlhodobo uskutočňovať svoje ciele, je potrebné, aby si jej predstavitelia osvojili zásady efektívneho riadenia. Kvalitu uskutočňovaných procesov manažérskych funkcií v kontexte výkonnosti priamo ovplyvňuje úspešnosť manažérov, hlavne starostu obce.

### 2.2 Časová štúdia starostu obce

Naznačené prvky účastné na činnosti každej inštitúcie musia podliehať procesom analýzy i komparácie. Na takýchto výsledkoch je potom možné objektívne zabezpečiť formálne činnosti. Metódy štúdia pracovných činností sa zaoberajú skúmaním času, pohybu, priestoru a námahy pri práci. Jednými z nich sú časové štúdie, ktoré sú prioritne zamerané na skúmanie parametra času pri pracovnej činnosti. Ich cieľom je skúmať štruktúru a veľkosť jednotlivých zložiek spotreby času. Jednou zo základných metód časovej štúdie je snímka pracovného dňa, ktorá je charakterizovaná neprerušeným pozorovaním (meraním a zaznamenávaním) skutočnej spotreby času v priebehu pracovnej zmeny od jej začiatku po ukončenie. Takouto metódou je možné zistiť nielen spotrebu času zamestnanca, ale aj štruktúru spotrebovaného času (Szombathyová, 2010; Horváthová, 2012).

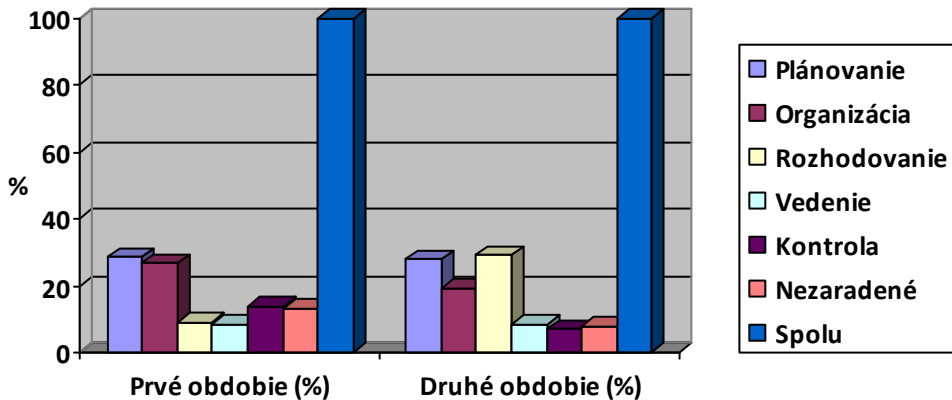
Časové snímkovanie činností starostu obce pre potreby tejto štúdie sa uskutočnilo s jeho súhlasom, prebiehalo dva týždne v mesiaci november a dva týždne v mesiaci február vo vybranej obci okresu Spišská Nová Ves, ktorá je lokalizovaná v turisticky preferovanej oblasti a v čase prieskumu v nej žilo 2 156 obyvateľov. Predpokladali sme, že v časovom horizonte vybraných mesiacov sa prejavia určité rozdiely vzhľadom na špecifické činnosti starostu spojené napríklad s ukončovaním hospodárskeho roka, ročným obdobím a rozpočtovou činnosťou. Pozorovanie bolo zaznamenávané do štandardného pracovného hárku. Údaje boli utriedené podľa ich príslušnosti k jednotlivým manažérskym funkciám a následne spracované v programe Statistica 11 s využitím metódy Box-plot, ktorá mala zistiť, či niektorá z činností starostu nemá extrémne zastúpenie v jeho pracovnom dni a teda, či na nej nie je významne závislá jeho výkonnosť.

Na základe pracovného hárku sme zistili, že v sledovanom období, t.j. 20 dní (štyri pracovné týždne, dva v novembri a dva vo februári) starosta obce vykonal spolu 63 typov činností. V tomto období starosta čerpal jeden deň dovolenku a dva dni pripadli na štátne sviatky. Vykonané činnosti v jednotlivých etapách pozorovania boli roztriedené podľa jednotlivých funkcií manažmentu. November je typické obdobie plánovania a prípravy obce na činnosti spojené so zimou. V prvom sledovanom období vykonal starosta spolu 51 činností – súvislých algoritmizovaných úkonov.

Manažérskym činnostiam venoval celkovo 4 305 minút, priemerne 22 minút na jednu činnosť týždenne. Činnosťami spojenými s funkciou plánovania sa zaoberal 1 230 minút, čo predstavuje 28,57 % pracovného času. V priemere na jeden druh úkonov v plánovacej činnosti spotreboval 82 minút. Činnostiam súvisiacim s organizovaním venoval 1 155 minút, t.j. 26,83 % (89 minút na jeden typ úkonov). Rozhodovaním sa starosta zaoberal približne 390 minút, to znamená, že rozhodovaniu venoval 9,06 % pracovného času (97,5 minút na každý typ úkonov s ním spojených). V novembri realizoval 360 minút činností, ktoré sme priradili k funkcii vedenia, teda 8,36 %, čo predstavuje 72 minút na jednu sériu úkonov. Kontrole sa venoval 600 minút, t.j. 13,94 % celkového pracovného času (približne 67 minút na jednu sekvenciu úkonov). Okrem toho starosta realizoval 5 druhov činností, ktoré sa nedali začleniť medzi hlavné funkcie manažmentu. Týmto činnostiam zodpovedá 570 minút, a to predstavuje 13,24 % pracovného času. V novembri teda starosta venoval najviac času funkcii plánovania, aj keď časovo najnáročnejšie sa javia jednotlivé procesy spojené z rozhodovaním.

Snímkovanie času sme opakovali v mesiaci február, ktorý predstavuje štandardný priemerný mesiac s minimálnym výskytom sezónne špecifických činností. V druhom sledovanom období vykonal starosta spolu 34 činností kategorizovaných podľa jednotlivých funkcií manažmentu počas 3 810 minút, t.j. 56 minút na jednu zaznamenanú činnosť týždenne. Plánovacími činnosťami sa zaoberal 1 065 minút, čo predstavuje 27,95 % pracovného času a 106,5 minút na jednu. Z celkového počtu činností vykonal 6 činností zameraných na organizovanie, čo predstavuje 735 minút (19,29 %) pracovného času. Rozhodovanie so svojimi 8 činnosťami a 1 110 minútami pohltilo 29,13 % pracovného času. To predstavuje až 29,13 % a zvýšenie oproti predchádzajúcemu sledovanému obdobiu. Vo februári starosta realizoval 3 typy činností orientovaných na funkciu vedenia, čo z celkového pracovného času predstavovalo 330 minút, teda 8,66 % pracovného času. Starosta realizoval 5 činností, ktoré sme zaradili do kontrolnej funkcie a tie činnosti ho zamestnali 270 minút, čo predstavuje 7,09 % pracovného času. Tu ide o rapídne zníženie oproti novembru až na polovicu času, ale podiel na jeden úkon zvýšil minutáž takmer o 50 %. K nezaradeným činnostiam sme zaradili 5 činnosti s 300 minútami (7,87 %) z celkového času. V tomto sledovanom období starosta obce najviac času venoval rozhodovacím funkciám. Vedenie predstavovalo v tomto období takmer identickú položku ako v prvom období, ale čas na jeden úkon sa znížil o 38 minút. Zníženie môže súvisieť s nižšou náročnosťou vedenia v tomto období, alebo exponovanosťou pracovného času pre iné funkcie manažmentu.

Najlepšie je rozdiely vo výsledkoch časových snímkov vidieť na grafe 1, ktorý predstavuje komparáciu oboch období.



**Graf 1 Komparácia funkcií manažmentu oboch období v časovej štúdii starostu obce**

*Zdroj: výsledky prieskumu*

Z pohľadu na graf 1 je vidieť, že u starostu obce došlo k niekoľkým zmenám v dĺžke a frekvencii jednotlivých činností, ktoré reprezentovali funkcie manažmentu. V mesiaci február sa oproti predchádzajúcemu sledovanému obdobiu:

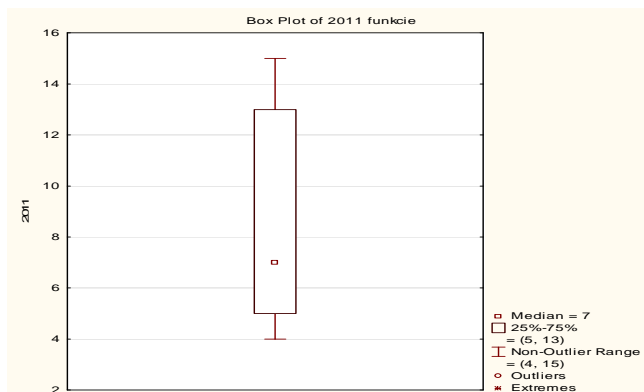
- takmer nezmenili výsledky snímkovania pri činnostiach spojených s plánovaním a vedením;
- znížil sa podiel vykonávaných činností spojených s organizovaním, kontrolou a bližšie nešpecifikované činnosti;
- zvýšil sa podiel činností spojených s rozhodovaním.

Pri hlbšej analýze s využitím aparátu časovej štúdie je vidieť, že starosta sa v oboch obdobiach venoval:

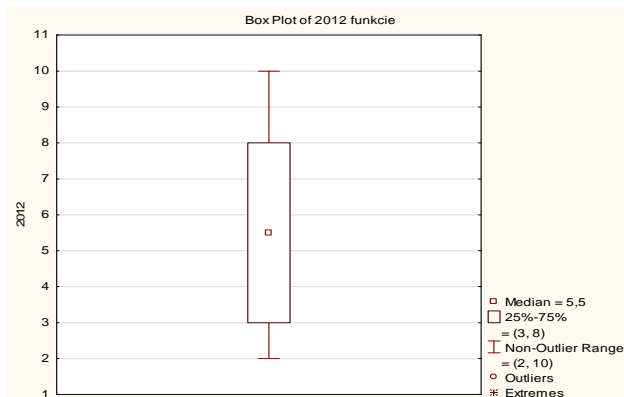
- činnostiam spojeným s funkciou plánovania takmer rovnako (približne 28 % pracovného času), ale v mesiaci február pripadlo na jednu činnosť o 17,5 minúty viac;
- činnostiam súvisiacich s funkciou organizovania menšie množstvo času, vo februári o 210 minút týždenne menej, ale jednotlivé sekvencie úkonov boli na čas náročnejšie spolu o 122,5 minúty;
- činnosti spojnú s rozhodovaním boli vo februári exponovanejšie približne o 360 minút spolu za týždeň, rovnako sa predĺžil aj priemerný čas spojený s jednou činnosťou;
- činnosti spojené s vedením zabrali starostovi v mesiaci február iba nepatrne menej času, ale na jednu sekvenciu sa znížili o 19 minút týždenne;
- činnosti spojené s kontrolnou činnosťou spotrebovali vo februári výrazne menej času, ale o 50 % stúpila časová náročnosť jednotlivých kontrolných problémov.

Box-plot analýzu sme použili ako podpornú štatistickú metódu na verifikáciu výsledkov časového snímkovania. Na základe výsledkov štatistickej analýzy v oblasti funkcií manažmentu je možné konštatovať, že:

- a) v mesiaci november nie je z hľadiska časového trvania jednotlivých funkcií manažmentu badať žiadne extrémne zastúpenie niektorej z nich (obr. 1);
- b) v mesiaci február, podobne ako v predchádzajúcom období, žiadna funkcia manažmentu nevykazuje extrémne hodnoty z hľadiska času (obr. 2).



Obrázok 1 Box-plot pre funkcie manažmentu v novembri



Obrázok 2 Box-plot pre funkcie manažmentu vo februári

### 3 ZÁVER

Práca starostu obce, ako voleného zástupcu, je vnímaná so strany občanov často ako povinnosť spojená s reprezentačnou rolou. So znižujúcou sa veľkosťou obce starostovi obce ubúda z počtu pracovníkov obecného úradu, z objemu financií, ale rozsah kompetencií stanovených zákonmi sa nemení – dochádza iba k zmene frekvencií úkonov spojených s výkonom jednotlivých kompetencií.

Prostredníctvom analýzy časovej snímky práce starostu stredne veľkej obce je možné konštatovať, že:

1. počas celého sledovaného obdobia vo svojej činnosti subjekt využíval všetky funkcie manažmentu:
  - a) vo vzťahu k výkonu jednotlivých funkcií samosprávy najviac svojho pracovného času v prvom sledovanom období (november) venoval plánovaniu;
  - b) v druhom sledovanom (február) najviac času venoval činnostiam spojeným s rozhodovaním,
  - c) kvalitatívna odlišnosť jednotlivých sekvencií úkonov sa prejavila v zmene spotreby príslušného času,
  - d) štatistické hodnotenie prostredníctvom Box-plot analýzy poukazuje na absenciu extrémnosti výskytu akejkoľvek z funkcií v ktoromkoľvek období;
2. aj napriek tomu, že analyzované činnosti vykazujú vysokú variabilitu jednotlivých zložiek z hľadiska kvantity ale aj časového rozlíšenia, štatisticky nie je možné poukázať na žiadne extrémne rozdiely v jednotlivých funkciách manažmentu. To nás oprávňuje konštatovať, že žiadna z funkcií by z dôvodu zvýšenia výkonnosti práce starostu obce nemala byť prioritizovaná a preferovaná, nakoľko každá činnosť má svoje opodstatnenie v každodennej pestrej činnosti starostu pre blaho obyvateľov obce.

Na základe uvedeného je možné konštatovať - vzhľadom na vyššiu preukaznosť výsledkov hodnotenia časovej štúdie prostredníctvom funkcií manažmentu, že výkonnosť činnosti starostu obce je založená viac na jednotlivých funkciách manažmentu čo poukazuje na to, že starosta obce by mal svoju každodennú činnosť využívať hlavne v kontexte vymedzení a uvedomenia si jednotlivých funkcií v svojej činnosti.

Aj napriek tomu, že autori sa doteraz nestretli s problematikou využitia časových štúdií vo verejnom sektore, tento príklad poukazuje na to, že aj tam má používanie časových štúdií svoje opodstatnenie, pretože môže napomôcť jednotlivým aktérom riadiacich procesov v ich časovom manažmente, čo povedie k určitému stupňu racionalizácie aspoň rutinných činností a zároveň umožní dosiahnuť zvýšenie výkonnosti predstaviteľa verejnej moci. Rozšírenie výskumného zámeru tejto štúdie by mohlo priniesť viac svetla do skúmanej problematiky rozloženia času verejných predstaviteľov vo rôznych pozíciách a rôznych úrovniach verejnej vlády.

### POUŽITÁ LITERATÚRA

- [1] BALÁŽOVÁ, E. *Benchmarking služieb miestnej samosprávy na Slovensku*. Bratislava : Transparency International, 2006. 146 s. ISBN 80-89244-09-2
- [2] Benchmark – navrhnuté kritériá merania efektívnej profesnej organizácie samosprávy. Bratislava : Centrum rozvoja samospráv. [on line]. 31. 8. 2013. Dostupné na: <http://www.crs.sk/storage/02benchmarking-qs-pre-zmos.pdf>

- [3] BIRKNEROVÁ, Z., LITAVCOVÁ E. Motivation to Performance as a Prerequisite for an Increase in The Corporation Competitiveness. In *Journal of Competitiveness.*, ISSN 1804-1728, 2010, roč. 5, č. 1, s. 3-19. [online]. 31.8.2013. Dostupné na internete: <http://www.cjournal.cz/files/21.pdf>
- [4] DENHARDT, R. B., DENHARDT, J. V.: The New Public Service: Serving Rather than Steering. In *Public Administration Revue.* ISSN 1540-6210, r. 60, č. 6, november-december 2000.
- [5] DOBROVIČ, J. *Manažérske prístupy v úspešnom riadení podniku.* Prešov : Vydavateľstvo PU v Prešove, 2009. 102 s. ISBN 978-80-555-00089.
- [6] EFQM Excellence Model 1991. Brussels, EFQM 1999. [on line]. 21. 8. 2013. Dostupné na: <http://www.efqm.org/en/?TabId=132>
- [7] FARNHAM, D. et al. *New Public Managers in Europe: Public Servants in Transition.* Londýn : MacMillan Press Ltd, 1996. 308 s. ISBN 03-3365-082-4.
- [8] FERENCOVÁ, M., HORVÁTHOVÁ, M. 2011. Využívanie informačno-komunikačných technológií v komunikačnej politike štátnej správy a samospráv. 2011. In: *Marketing manažment.* Prešov: Prešovská univerzita v Prešove, Fakulta manažmentu, 2011. S. 71-77. ISBN 978-80-555-0432-2.
- [9] GALLO, P. *Hodnotenie výkonnosti pracovníkov a manažérov.* Controlling, Balanced Scorecard [online]. 31.8.213. Dostupné na internete:<http://www.dominanta.sk/HodVykon.htm>
- [10] GAŠO, M. *Ergonómia 2012.* Žilina : Slovenská ergonomická spoločnosť, 2012. S. 5. ISBN 978-80-970974-1-7.
- [11] GECÍKOVÁ, I., KERECMANOVÁ, S., PAPCUNOVÁ, V. The municipality as a provider of public services. In *Verejná správa a regionálny rozvoj.* ISSN 1337-2955, 2012, r. 7, č. 2, s. 59--71.
- [12] GREGOR, M., MIČIETA, B. *Produktivita a inovácie.* Žilina : Slovenské centrum produktivity, 2010. 320 s. ISBN 978-80-89-16-5.
- [13] HORVÁTHOVÁ, M. Analýza postavenia starostu v manažmente obce. Bakalárska práca spracovaná pod vedením J. Teja na FM PU v Prešove, 2012.
- [14] HUDYMAČOVÁ, M., HILA, M. Výkonnosť podniku. In *Q-magazín – internetový časopis o jakosti.* ISSN 1213-0451, Ostrava : VŠB TU. [on line]. 15. 9. 2013. Dostupné na: <http://katedry.fmmi.vsb.cz/639/qmag/mj99-cz.pdf>
- [15] JURKOVÁ, J., FERENCOVÁ, M. *Marketingový manažment (vybrané kapitoly, aspekty a pohľady).* Prešov : PU v Prešove. 2010. 152 s. ISBN 978-80-555-0237-3
- [16] KNEŽOVÁ, J. Aplikácia procesného prístupu v riadení verejnej správy – očakávania a obmedzenia. In *Identifikácia stavu a potreby zavádzania manažmentu znalostí vo verejnej správe SR v kontexte spoločných cieľov a výziev EU.* Košice : UPJŠ, 2009. S. 28-35. ISBN 978-80-70977-453.
- [17] KOČKIN, P. *Manažérske rozhodovanie.* Prešov : FM PU v Prešove, 2010. 74 s. ISBN 978-80-555-0239-7.
- [18] KOONTZ, H., WEIHRICH, H. *Management.* Praha : Victoria Publishing, 1993. 664 s. ISBN 80-85605-45-7.
- [19] KOSORÍN, F. *Teória a prax verejnej správy.* Bratislava : Ekonóm, 1999. 231 s.

ISBN 80-225-1114-5.

- [20] KOUBEK, J. *Řízení pracovního výkonu*. Praha : Management Press, 2004. 209 s. ISBN 807261116X.
- [21] KRAUSZOVÁ, A., SZOMBATHYOVÁ, E. Pracovní výkon – jeho riadenie a hodnotenie. In *Transfer inovácií, internetový časopis o inováciách v priemysle*. ISSN 1337-7094, 2003, roč. 6, č. 6, s. 122-125. [online]. 1.9.2013. Dostupné na internete: < <http://www.sjf.tuke.sk/transfereinovacii/pages/archiv/transfer/6-2003/pdf/122-125.pdf>>
- [22] RUČINSKÁ, S. *Slowakische Wirtschaft – Wunder dank Reformen? Erfolge und Misserfolge des Transformationsprozesses*. Hamburg : Verlag Dr. Kovac, 2010. ISBN 978-3830044963.
- [23] SOJKA, L. *Základy manažmentu*. Prešov : PU v Prešove, 2007. 104 s. ISBN 978-80-8068-652-9.
- [24] SZOMBATHYOVÁ, E.: Využitie snímky pracovného dňa pri analýze pracovnej činnosti. In *Trends and innovative approaches in business processes 2010*. Košice : TUKE, 2010. ISBN 978-80-553-0570-7. [on line]. 31.8.2013. Dostupné na: <<http://www.sjf.tuke.sk/kmae/TaIPvPP/2010/index.files/clanky%20PDF/SZOMBATHYOVA.pdf>>
- [25] ŠTANGOVÁ, N., MITAĽOVÁ, J. Hodnotenie výstupov v samospráve – nevyhnutný predpoklad pre moderné manažérske riadenie. In *Ekonomika a riadenie verejnej správy – výzvy pre ďalší rozvoj*. Košice : UPJŠ FVS, 2007. S. 9-13. ISBN 978-80-7097-689-0.
- [26] TEJ, J.: *Ekonomika a manažment verejnej správy*. Prešov : FHPV PU v Prešove, 2000. 223 s. ISBN 80-88885-68-X.
- [27] TEJ, J. *Správa a manažment*. Prešov : Univerzitná knižnica PU v Prešove, 2011. 162 s. ISBN 978-80-555-0476-6. [on line]. 1. 5. 2013. Dostupné na: <[www.pulib.sk](http://www.pulib.sk)>
- [28] WAGNEROVÁ, I. *Hodnocení a řízení výkonnosti*. 1. vyd. Praha : Grada Publishing, 2008. 128 s. ISBN 978-80-247-2361-7.
- [29] WRIGHT, G., NEMEC, J. *Management veřejné správy*. Praha : Ekopress s.r.o., 2003. 420 s. ISBN: 80-86119-70-X.

doc. Ing. Juraj Tej, PhD.– Ing. Peter KOČKIN, PhD.  
Prešovská univerzita v Prešove, Fakulta manažmentu  
[juraj.tej@unipo.sk](mailto:juraj.tej@unipo.sk), [peter.kockin@unipo.sk](mailto:peter.kockin@unipo.sk)



**Register autorov**

Mária ADAMCOVÁ .....	13
Vladimír ČECHÁK .....	24
Ľudovít TITO .....	34
Rudolf BAUER .....	46
Ján MACHYNIAK .....	54
Michal CIRNER .....	64
Drahomíra ONDROVÁ .....	75
Eugeniusz JANUŁA .....	86
Oliver SIEVERING .....	100
Silvia RUČINSKÁ - Miroslav FEČKO .....	114
Richard GEFFERT .....	124
Andrea SAKSUNOVÁ .....	133
Jana KNEŽOVÁ .....	143
Michal IMROVIČ .....	149
Martin ĎURIŠIN .....	158
Ronny MÜLLER M.A. ....	169
Soňa KOŠÍCIAROVÁ .....	180
Petr HAVLAN .....	189
Peter MOLITORIS .....	196
Bronisław Sitek .....	205
Janka HAŠANOVÁ - Ladislav DUDOR .....	218
Jan JANEČEK .....	226
Ondrej HVIŠČ .....	236
Adam POSZEWIECKI - Marta POSZEWIECKA .....	244
Ladislav DUDOR - Janka HAŠANOVÁ - Petra ANDOROVÁ .....	253
Igor PALÚŠ – Mária HENCOVSKÁ .....	263
Lukáš OLEXA .....	271
Rastislav KRÁL .....	281
Matúš FILO .....	291
Martin VERNARSKÝ .....	299
Michal MASLEN .....	308
Nataša HRNČÁROVÁ .....	324
Ľubica MASÁROVÁ .....	334
Marián ŠEVČÍK .....	342
Michal JESENKO .....	349
Petr KOLMAN .....	357
Magdalena SITEK .....	362
Jozef BALGA - Eva KEMÉŇOVÁ .....	371
Alena KRUNKOVÁ .....	382
Róbert GYURI .....	389
Martina KANTOROVÁ .....	397
Vladimíra ŽOFČINOVÁ .....	403

Jiří SEDLÁČEK .....	412
Lucie KAMRÁDOVÁ.....	420
Martina FERENCOVÁ .....	429
Vladimír PAUKOVIČ .....	437
Veronika STŘELCOVÁ.....	448
Iveta JELEŇOVÁ.....	458
Vladimír MOLČAN .....	465
Helena HARAUSOVÁ.....	472
Ivana LIEDERMANOVÁ .....	480
Elena PAVLUVČÍKOVÁ - Tatjana BÚGELOVÁ-DUBAYOVÁ .....	488
Tatjana BÚGELOVÁ-DUBAYOVÁ - Zuzana MACHATOVÁ, Elena PAVLUVČÍKOVÁ .....	496
Gabriela KRAVČÁKOVÁ.....	505
Erika BARTALOSOVÁ.....	516
Anna BELAJOVÁ – Silvia TEŠINSKÁ – Ivana KOVÁCSOVÁ .....	527
Viktória BOBÁKOVÁ .....	538
Wieslaw Breński.....	547
Katarína ČULKOVÁ – Katarína TEPLICKÁ – Katarína TAKÁČOVÁ.....	560
Zuzana HRABOVSKÁ .....	565
Janka JELEMENSKÁ .....	577
Jozef KRŇÁČ.....	586
Eva MANOVÁ.....	597
Zuzana NEUPAUEROVÁ .....	604
Anna PETRUŠKOVÁ .....	617
Zlatica SÁPOSOVÁ – Mária ĎURKOVSKÁ .....	626
Peter SCHMIDT – Veronika HORŇIAKOVÁ.....	636
Eva VÝROSTOVÁ .....	650
Viera ZORIČÁKOVÁ.....	660
Radovan DRÁB – Lucia MIHÓKOVÁ.....	670
Patrik Gabura.....	678
Michal GRELL – Gabriela BARTÁKOVÁ .....	685
Jaroslav KULTAN – Vladimír ZUEV .....	694
Eva MIHALIKOVÁ.....	707
Anna ČEPELOVÁ.....	714
Ivana GECÍKOVÁ – Viera PAPCUNOVÁ .....	722
Adela KLEPÁKOVÁ.....	733
Jozef KOTULÁK .....	742
Erika NEUBAUEROVÁ – Alena ZUBALOVÁ.....	747
Slavka SEDLÁKOVÁ – Zlata VALOVSKÁ.....	757
Juraj TEJ – Peter KOČKIN .....	767

**Teória a prax verejnej správy**

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie organizovanej pri príležitosti 15. výročia založenia Fakulty verejnej správy konanej v dňoch 11. – 12. septembra 2013.

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Rok vydania: 2013

Náklad: 150 ks CD

Rozsah strán: 779

Rozsah: 52,35 AH

Vydanie: prvé

Výroba: EQUILIBRIA, s. r. o.

ISBN 978-80-8152-061-7