



UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA

V KOŠICIACH

FAKULTA VEREJNEJ SPRÁVY



TEÓRIA A PRAX VEREJNEJ SPRÁVY

Recenzovaný zborník príspevkov zo
4. ročníka vedeckej konferencie doktorandov

13. február 2019

KOŠICE 2019

TEÓRIA A PRAX VEREJNEJ SPRÁVY

Recenzovaný zborník príspevkov zo IV. ročníka vedeckej konferencie doktorandov, ktorá sa uskutočnila dňa 13. 02. 2019 v priestoroch Fakulty verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Popradská 66, 040 11 Košice

ZOSTAVILI:

PhDr. Jana Volochová

PhDr. Lucia Rožová

RECENZENTI:

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.

Katedra verejnoprávných disciplín, Fakulta verejnej správy, UPJŠ v Košiciach

prof. Ing. Viktória Bobáková, CSc.

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

doc. PhDr. Mária Adamcová, PhD.

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

ORGANIZAČNÝ VÝBOR KONFERENCIE:

PhDr. Lucia Rožová

PhDr. Jana Volochová

© 2019 Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

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

Za odbornú a jazykovú stránku tohto zborníka zodpovedajú autori jednotlivých príspevkov.

Rukopis neprešiel redakčnou ani jazykovou úpravou.

Umiestnenie: www.unibook.upjs.sk

Dostupné od: 4. 4. 2019

ISBN 978-80-8152-724-1

Slovo na úvod

Dňa 13. februára 2019 sa v priestoroch Fakulty verejnej správy Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach konal v poradí 4. ročník vedeckej konferencie doktorandov na tému: „Teória a prax verejnej správy“. Tento rok sa na vedeckom podujatí zúčastnili doktorandi z ôsmich vysokých škôl a fakúlt Slovenskej republiky, ktoré majú sídlo v Trnave, Trenčíne, Banskej Bystrici, Liptovskom Mikuláši, Prešove a Košiciach.

Konferencia prebiehala po krátkom spoločnom otvorení – na ktorom sa účastníkom prihovorela dekanka fakulty doc. JUDr. Mária Hencovská, CSc. – netradične (vzhľadom na doterajšie ročníky) v dvoch sekciách – právnej a politologicko-sociálno-ekonomickej. V oboch sekciách sa predstavilo zhodne po 15 doktorandov. Každý z vystupujúcich prezentoval počas vystúpenia doterajšie výsledky svojej vedeckej práce v rozsahu zodpovedajúcom názvu a obsahu jeho príspevku. Podujatie malo vedecko-diskusný charakter, keďže po každom vystúpení, resp. skupine vystúpení podobného obsahového zamerania, nasledovala diskusia moderovaná jedným z odborných garantov konferencie.

Vedecká konferencia mala dobrú odbornú úroveň, potvrdila oprávnenosť a potrebu organizovania vedeckých podujatí tohto druhu, a hlavne preukázala primeranú vedeckú erudovanosť účastníkov. Verím, že prezentované a novozískané poznatky využijú doktorandi pri kreovaní svojich dizertačných prác a ich následnej obhajobe. Poďakovanie patrí všetkým vystupujúcim doktorandom, odborným garantom a v neposlednom rade tým, ktorí toto vedecké podujatie organizačne a spoločensky zabezpečili.

prof. JUDr. Igor Palúš, CSc.
prodekan pre rozvoj a doktorandské štúdium

OBSAH

ÚSTAVNOSŤ FORMÁLNYCH PREDPOKLADOV VOLEBNÉHO PRÁVA PRI VOEBÁCH DO ORGÁNOV SAMOSPRÁVY OBCÍ

Tomáš Martaus 7

KOMPARÁCIA MIESTNEHO REFERENDA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE A V ČESKEJ REPUBLIKE – VYBRANÉ OTÁZKY

Monika Kajla 18

PREVENTÍVNA KONTROLA ÚSTAVNOSTI PREDMETU REFERENDA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Jana Volochová..... 28

SAMOSPRÁVA AKO ZÁKLADNÝ SUBSYSTÉM VEREJNEJ SPRÁVY, AKTUÁLNE ÚLOHY A VÝZVY PRE EFEKTÍVNU SAMOSPRÁVU

Jozef Andrejčák 34

KOMPARÁCIA PRÁVOMOCÍ NAJVVYŠŠIEHO KONTROLNÉHO ÚRADU SLOVENSKEJ REPUBLIKY, NEJVYŠŠIEHO KONTROLNÍHO ÚRADU ČESKEJ REPUBLIKY A ÚRADU NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI V POESKEJ REPUBLIKE

Ján Králik..... 39

MULTIKULTURALIZMUS V KRÍZE

Andrea Zjarová 48

PRISTÚPENIE EÚ K DOHOVORU O OCHRANE ĽUDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÝCH SLOBÔD Z PERSPEKTÍVY NÁRODNÝCH SÚDOV

Jana Vrabľová..... 57

DEZINFORMÁCIE A NENÁVISTNÉ PREJAVY V KYBERPRIESTORE V KONTEXTE AKTUÁLNYCH OPATRENÍ NA ÚROVNI EURÓPSKEJ ÚNIE

Matúš Vyrostko 65

SPRÁVNA ŽALOBA VO VECIACH SPRÁVNEHO TRESTANIA AKO PREJAV DISPOZIČNEJ ZÁSADY

Hedviga Geffertová 74

VÝKON ROZHODNUTÍ SPRÁVNEHO ORGÁNU

Viktória Kozmová 84

SŤAŽNOSŤ NA POSTUP ORGÁNU SOCIÁLNOPRÁVNEJ OCHRANY DETÍ A SOCIÁLNEJ KURATELY PRI VÝKONE FUNKCIE KOLÍZNEHO OPATROVNÍKA

Kristína Piovarčiová 92

APLIKÁCIA PRINCÍPU NAJLEPŠIEHO ZÁUJMU MALOLETÉHO DIEŤAŤA PRI OBMEDZENÍ A ZÁKAZU STYKU RODIČA S DIEŤAŤOM

Alica Fedorová 99

INŠTITÚT ODVOLANIA V PRÁVNEJ ÚPRAVE CSP PO 1.7.2016

Anna Kovaľová..... 110

ZAMESTNÁVANIE ZDRAVOTNÍCKYCH PRACOVNÍKOV Z TRETÍCH KRAJÍN NA SLOVENSKU

Vladimíra Houdek Běhalová 118

PÔSOBNOSŤ JEDNOTIEK MIESTNEJ SAMOSPRÁVY V ŠTÁTOCH V4

Lucia Rožová..... 125

VPLYV HOSPODÁRSKEHO VÝVOJA NA PLATY ZAMESTNANCOV VO VEREJNEJ SPRÁVE V KRAJINÁCH V4

Simona Hyžová..... 134

ROZVOJ NOVÝCH TECHNOLOGIÍ A ICH VYUŽITEĽNOSŤ VO VEREJNEJ SPRÁVE

Kamila Mayerová 143

EKOLOGICKÁ STOPA OKRESNÍCH MĚST ÚSTECKÉHO KRAJE

Milan Douša 150

POTRAVINOVÁ BEZPEČNOSŤ SLOVENSKA

Jozef Kotuľák 158

VÝZNAM KEÚČOVEJ INICIATÍVY STRATÉGIE EURÓPA 2020 - EURÓPA EFEKTÍVNE VYUŽÍVAJÚCA ZDROJE A Z TOHO PLYNÚCA POTREBA ENERGETICKEJ EFEKTÍVNOSTI

| | |
|---|-----|
| Michal Čičvara | 166 |
| VALORIZAČNÝ MECHANIZMUS STAROBNÝCH DÔCHODKOV A SOCIÁLNA SPRAVODLIVOSŤ V MAĎARSKU | |
| Oskár Tóth | 175 |
| POSTAVENIE SAMOSPRÁVY MESTSKÝCH ČASTÍ V KOŠICIACH (VYBRANÉ OTÁZKY) | |
| Mária Kmecová | 185 |
| AKTÉRI KOMUNÁLNEJ POLITIK (NA PRÍKLADE OBCE POPROČ) | |
| Dominika Vincová..... | 192 |
| VOLIČSKÉ SPRÁVANIE V KOMUNÁLNYCH VOĽBÁCH 2018 | |
| Katarína Duffeková | 198 |
| POLITICKÉ STRANY NA SLOVENSKU (NOVEMBER 1989- JÚN 1992) | |
| Matej Mindár | 205 |
| PROBLÉMY SÚČASNEJ SLOVENSKEJ PRAVICE | |
| Jana Šuleková | 214 |
| MULTI-LEVEL GOVERNANCE A SIEŤOVANIE AKTÉROV VO VYBRANEJ SAMOSPRÁVE | |
| Martina Chrenová | 219 |
| OSOBITNÉ POSTAVENIE BASKICKA V PODMIENKACH ŠPANIELSKÉHO KRÁĽOVSTVA | |
| Kristína Hoghová..... | 227 |

ÚSTAVNOSŤ FORMÁLNYCH PREDPOKLADOV VOLEBNÉHO PRÁVA PRI VOĽBÁCH DO ORGÁNOV SAMOSPRÁVY OBCÍ

CONSTITUTIONALITY OF FORMAL ASSUMPTIONS OF ELECTORAL LAW AT MUNICIPAL ELECTIONS

Tomáš Martaus

Abstract:

The aim of this paper is to analyze existing formal requirements and procedural prerequisites for the implementation of passive and active electoral rights in terms of electoral legislation, in the context of the general constitutional requirement laid down in Art. 31 of the Constitution of the Slovak Republic and decision-making activity of the electoral judiciary of the Slovak Republic in recent years.

Keywords: elections, formal assumptions, constitutionality

Úvod

V sobotu 10.11.2018 prebehli na Slovensku v zmysle Rozhodnutia Predsedu Národnej rady Slovenskej republiky č. 203/2018 Z. z. voľby do orgánov samosprávy obcí. Podobne, ako v prípade volieb do orgánov samosprávy obcí v roku 2014 i tieto voľby obnažili recentné ustanovenia volebného zákonodarstva, ktoré sú praxou prijímané pomerne rozpačito. Ako veľavravný príklad možno uviesť medializovanú informáciu spod tatranskej obce, kde miestna volebná komisia odmietla registrovať za nezávislú kandidátku na starostku obce ženu, ktorej kandidátnu listinu odovzdal na obecnom úrade zapisovateľke miestnej volebnej komisie jej manžel, zatiaľ čo jeho manželka, ktorá mala problémy s chôdzou, čakala pred obecným úradom v aute. Znenie Zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov totiž v § 176 ods. 1, v prípade kandidátnej listiny nezávislého kandidáta, vyžaduje osobné doručenie kandidátnej listiny najneskôr 60 dní pred dňom konania volieb zapisovateľovi miestnej volebnej komisie.

Je však takéto znenie zákona a jeho uplatňovanie, ako aj jemu podobné znenia, súladné s ústavnou požiadavkou vyjadrenou v čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.? Podľa čl. 31 ústavy totiž „*zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti.*“¹

V ďalšom sa preto budeme zaoberať práve analýzou formálnych bariér aktívneho a pasívneho volebného práva a ich účelnosti a potrebnosti vo vzťahu ku realizácii pasívneho a aktívneho volebného práva pri voľbách do orgánov samosprávy obcí.

¹ Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

1. Čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

Po skúsenostiach s nedemokratickými režimami na Slovensku, zakotvila Ústava Slovenskej republiky prostredníctvom čl. 31 ústavnú ochranu pluralitného politického systému, založeného na slobodnej súťaži politických subjektov, čo predstavuje jeden z nosných ústavných prvkov Slovenskej republiky a ktorou sa náš štát prihlásil k jeho demokratickej podstate. V dôsledku uvedeného má tak i občan Slovenskej republiky (iná osoba, ktorej toto právo priznáva zákon) *„možnosť výberu medzi politickými subjektmi a ich programami a v demokratických voľbách založených na všeobecnom, rovnom, priamom volebnom práve s tajným hlasovaním rozhodnúť, komu dá svoj hlas, komu zveruje rozhodovanie o veciach verejných.“* (ČIČ 1997, s. 168)

Ústavou spomenutá „zákonná úprava“ však tradične kladie do cesty realizácie pasívneho a aktívneho volebného práva niekoľko bariér, ktoré majú však svoj ústavne legitímny dôvod výlučne v prípade, kedy ochrana spoločenského záujmu, chránená touto bariérou prevyšuje obmedzenie volebného práva.

V zmysle zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov všeobecnú prekážku práva byť volený predstavuje výkon trestu odňatia slobody; právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin, ak odsúdenie nebolo zahladené a napokon i pozbavenie spôsobilosti na právne úkony. Pokiaľ ide o generálnu prekážku práva voliť, tú predstavuje výlučne zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného záujmu. Ide tak o legitímny účel zákonodarcu sledujúci zabezpečenie ochrany verejného zdravia pred negatívnym zásahom do neho, a to pred osobou, ktorej nepriaznivý zdravotný stav je pre spoločnosť natoľko rizikovým, že si vyžaduje jej obmedzenie na osobnej slobode. Zákonom ustanovené pôvodné prekážky práva voliť, spočívajúce vo vykonávaní trestu odňatia slobody uloženého za obzvlášť závažný zločin a v pozbavení spôsobilosti na právne úkony, boli Nálezom Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 2/2016 zo dňa 22. marca 2017 vyhlásené za protiústavné. Obmedzenie osobnej slobody v podobe výkonu trestu odňatia slobody či nespôsobilosť na právne úkony predstavujú logické a potrebné obmedzenia pasívneho volebného práva. Osoba nachádzajúca sa v ústave na výkon trestu odňatia slobody či psychicky nespôsobilá na právne úkony je objektívne neschopná poskytnúť funkcii starostu či poslanca obecného zastupiteľstva taký vklad, ktorý spoločnosť i právny poriadok od tejto funkcie legitímne vyžaduje. Pokiaľ ide o prekážku spočívajúcu v právoplatnom odsúdení za úmyselný trestný čin, ak odsúdenie nebolo zahladené, možno ju považovať za morálny predpoklad výkonu verejnej funkcie v podobe bezúhonnosti daného potenciálneho funkcionára. Uvedenému zodpovedá i legálny dôvod zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva a starostu obce, ktorý v zmysle zákona o obecnom zriadení č. 369/1990 Zb. okrem iného zaniká i právoplatným odsúdením za úmyselný trestný čin alebo právoplatným odsúdením za trestný čin, ak výkon trestu odňatia slobody nebol podmienene odložený.

Osobitné prekážky aktívneho i pasívneho volebného práva v prípade volieb do orgánov samosprávy obcí zakotvuje § 163 až § 165 zákona o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov č. 180/2014 Z. z.. Podľa nich má právo voliť do orgánov samosprávy obce obyvateľ obce, ktorý v nej má trvalý pobyt. Za poslanca ako i starostu môže byť zvolený rovnako výlučne len obyvateľ obce, ktorý v nej má trvalý pobyt,

za súčasnej podmienky naplnenia vekového cenzu, ktorý v prípade poslanca obecného zastupiteľstva predstavuje vek 18 rokov a v prípade starostu vek 25 rokov.

(V prípade zákona č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí, podľa ktorého prebehli voľby v roku 2014, boli podmienky aktívneho i pasívneho volebného práva upravené v zásade rovnako, s rozdielom v oblasti už spomínaných prekážok výkonu volebného práva, upravených spoločne pre pasívne a aktívne volebné právo, ktoré spočívali v zákonom ustanovenom obmedzení osobnej slobody z dôvodu ochrany zdravia ľudí; výkone trestu odňatia slobody; výkone základnej vojenskej služby, náhradnej vojenskej služby alebo zdokonaľovacej služby, a to v prípade, ak to vyžaduje plnenie úloh podľa osobitných predpisov a napokon i v pozbavení alebo obmedzení spôsobilosti na právne úkony.)

2. Slabé miesta zákona o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov č. 180/2014 Z. z.

Kandidátnu listinu pre voľby do obecného zastupiteľstva, ako i pre voľbu starostu obce, je oprávnená podať ako politická strana, ktorá je registrovaná podľa zákona č. 85/2000 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v registri strán vedenom Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky, tak i samotný nezávislý kandidát.

Politická strana doručuje kandidátnu listinu prostredníctvom svojho splnomocnenca a nezávislý kandidát osobne, najneskôr 60 dní pred dňom konania volieb zapisovateľovi miestnej volebnej komisie (§ 171 a § 176 zákona č. 180/2014 Z. z.). Práve uvedené však vyvoláva niekoľko praktických problémov.

Znenie zákona č. 180/2014 Z. z. vyžaduje ako súčasť kandidátnej listiny politickej strany i meno, priezvisko, funkciu, otláčok pečiatky politickej strany a podpis osoby oprávnenej konať v mene politickej strany. Pokiaľ sa pozrieme do registra strán vedenom Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky na jeho webovom sídle, zistíme že v ňom možno vyhľadať výlučne základné informácie o politickom subjekte, medzi ktoré patrí i informácia o štatutárovi strany, ktorý je oprávnený za stranu konať. Povinnosť evidovať túto informáciu v registri vyplýva z § 5 ods. 3 písm. f) zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach. Z predmetného registra však neplynú informácie, kto ďalší a v akých oblastiach je oprávnený za stranu konať, i napriek tomu, že stanovy či iné vnútorné predpisy danej politickej strany oprávňujú na konanie aj iné osoby či skupiny osôb. Ide napr. o predsedu krajskej či okresnej organizácie strany, rôzne výbory a rady politickej strany, atď.. Práve predstavitelia miestnych organizácií strán sú v praxi tými, ktorí bývajú na kandidátnych listinách určených ako osoby oprávnené za stranu konať, ako aj mandatármi, ktorí v mene politickej strany splnomocňujú mandanta pre podanie kandidátnej listiny a na zastupovanie v konaní o jej registrácii. Ako však možno miestnou volebnou komisiou či jej zapisovateľkou po podaní kandidátnej listiny politickou stranou overiť, či daný mandatár bol oprávnený v mene registrovanej politickej strany skutočne konať? Výlučne pomocou registra strán nemožno zistiť, či predmetná kandidátna listina politickej strany reálne odzrkadľuje jej vôľu daného kandidáta kandidovať alebo ide len o podvrh, ktorým sa niekto pokúša jednak priživiť na mene politickej strany, ako aj obísť zákonom požadovanú kvalifikovanú skupinu podpisov voličov podporujúcich jeho kandidatúru, ktorú by musel ako nezávislý kandidát miestnej volebnej komisie (resp. jej zapisovateľovi) predložiť. Sú politické subjekty, ktoré svoje

stanovy ako aj iné interné predpisy zverejňujú na vlastnom webovom sídle. Nejde pritom však o všetky strany a z ich znenia nemožno zistiť priamo identifikáciu osôb oprávnených v regiónoch Slovenska navrhovať kandidátov na poslancov obecného zastupiteľstva či starostu. Na to, aby miestna volebná komisia dokázala preveriť skutočnosť či subjekt uvedený na kandidátnej listine strany je oprávnený za stranu konať, musel by túto osobu poverovať priamo štatutár politickej strany zapísaný v registri politických strán. V opačnom prípade by miestna volebná komisia musela vykonať vyšetrovanie minimálne v rozsahu, či v zmysle interných predpisov je za stranu oprávnená konať v otázkach volieb do orgánov samosprávy obcí aj iná osoba ako len štatutár, kto takouto osobou je, akým procesom sa táto osoba kreuje (menovaním, voľbou,...), či bol tento proces dodržaný, či za stranu nie je v tejto oblasti oprávnený konať subjekt tvorený viacerými osobami a ak áno, tak akým spôsobom tento subjekt rozhoduje (akou väčšinou, kedy je uznášaniaschopný,...) ako napokon aj to, kto ku dňu splnomocnenia mandátára na kandidátnej listine predmetnú funkciu v strane zastával. Je nám však zrejmé, že na uvedenú činnosť nemá miestna volebná komisia legálne vybavenie.

Rovnaká situácia vzniká i pri určení splnomocnenca politickej strany alebo koalície a jeho náhradníka vo volebných veciach uvedeného v oznámení o určení splnomocnenca politickej strany alebo koalície, ktorú zákon vyžaduje spoločne ako prílohu kandidátnej listiny. I v tomto prípade, za situácie kedy mandátárom nie je štatutár zapísaný v registri politických strán, nie je vôbec jednoduché overiť či uvedený splnomocnenec je na predmetný úkon či úkony splnomocnený platne.

I samotné splnomocnenie býva často problematické. Zákon vyžaduje ako prílohu kandidátnej listiny totiž len „oznámenie o určení splnomocnenca“, nie samotné „splnomocnenie“. No i z tohto oznámenia by malo byť zrejmé kto, kým, v akej veci, v akom rozsahu a dokedy je splnomocneným. Pokiaľ sa však pozrieme na predpísané tlačivo: „Oznámenie o určení splnomocnenca“ zverejnených na webovom sídle Ministerstva vnútra Slovenskej republiky pre voľby do orgánov samosprávy obcí 2018, zistíme, že z uvedeného oznámenia možno vyčítať výlučne splnomocnenca a splnomocniteľa. Samotný obsah a rozsah splnomocnenia, teda to na aké úkony a v akej veci je splnomocnenec splnomocnený konať v mene splnomocniteľa sa z tohto oznámenia nedozvedáme. Ani jedno takéto oznámenie predložené miestnej volebnej komisii by preto nemohlo byť postačujúcim. Samozrejme v praxi možno nájsť i splnomocnenia predložené miestnej volebnej komisii na inom ako predpísanom (resp. odporúčanom) tlačive, z ktorých možno vyčítať i obsah a rozsah udeleného splnomocnenia. No i v takýchto prípadoch možno nájsť v samotných splnomocneniach nedokonalosti. Ako príklad možno uviesť splnomocnenie, v ktorom politická strana splnomocňuje splnomocnenca „na podanie kandidátnej listiny“. Samotný zákon však hovorí o splnomocnencovi v súvislosti s „volebnými vecami“ a nie len o splnomocnencovi splnomocnenom na akt podania kandidátnej listiny. (Samotné zastupovanie strany vo voľbách do orgánov samosprávy obcí nie je obmedzené len na podanie kandidátnej listiny, ale napr. aj na odstraňovanie jej nedostatkov, na zastupovanie strany v styku s miestnou volebnou komisiou, atď..) Čo však v takomto prípade? Možno neakceptovať toto splnomocnenie z dôvodu, že jeho rozsah nie je postačujúci? Čo však i v prípade neakceptácie takéhoto splnomocnenia? Zákon č. 180/2014 Z. z. neumožňuje *expressis verbis* nezaregistrovať kandidáta len z dôvodu absencie či neplatnosti oznámenia o určení splnomocnenca politickej strany alebo koalície a jeho náhradníka.

Pokiaľ ide o nezávislého kandidáta a podmienky podania kandidátnej listiny zapisovateľovi miestnej volebnej komisie osobne, je potrebné sa v kontexte ilustrovaného hneď v úvode tohto príspevku zamyslieť nad tým, či táto podmienka má v prípade volebného zákonodarstva opodstatnenie. Aký je preto význam požiadavky, aby nezávislý kandidát doručil svoju kandidátnu listinu osobne? Obligatórnu prílohu kandidátnej listiny nezávislého kandidáta v zmysle zákona č.180/2014 Z. z. predstavuje i vlastnoručne podpísané vyhlásenie kandidáta uvedeného na kandidátnej listine, že súhlasí so svojou kandidatúrou. Z uvedeného dôvodu tak nemožno kandidovať kandidáta, ktorý by o svojej kandidatúre nevedel, či s ňou nesúhlasil. Nie je potom irelevantným, kto samotnú kandidátnu listinu doručí zapisovateľovi miestnej volebnej komisie? Jediný význam by spočíval v zabránení možnosti sfaľšovania podpisu na takomto vyhlásení inou osobou, ktorá by kandidovala kandidáta bez jeho vedomia, či proti jeho vôli. Samotný dôvod je však vysoko hypotetický a v praxi pomerne neočakávaný. Nakoľko zákon č. 180/2014 Z. z. vyžaduje úradne osvedčený podpis výlučne na listine, ktorou sa kandidát vzdáva svojej kandidatúry, otázka pravosti podpisu by tak bola namieste i v prípade podpisov na iných listinách nevyhnutých pre registráciu kandidátnych listín, nie len v prípade súhlasu nezávislého kandidáta s vlastnou kandidatúrou. Samotný problém by pri tom bolo napokon i tak účelnejšie riešiť spôsobom, pri ktorom by sa na takomto vyhlásení nezávislého kandidáta vyžadoval úradne osvedčený podpis, než vyžadovaním osobného odovzdania kandidátnej listiny samotným kandidátom.

3. Kvalifikovaná podpora nezávislého kandidáta

Pokiaľ ide o kandidátnu listinu nezávislého kandidáta, jej súčasťou musí byť v zmysle § 171 ods. 9 a § 176 ods. 8 zákona č.180/2014 Z. z. i listina podpísaná voličmi, ktorí podporujú kandidatúru daného kandidáta a majú trvalý pobyt v obci, v ktorej tento kandidát kandiduje. V podpisovej listine je pritom volič povinný pri svojom podpise uviesť meno a priezvisko, dátum narodenia a trvalý pobyt, ktorým sa rozumie názov obce, ulice, ak sa obec člení na ulice a číslo domu. Na každom hárku podpisovej listiny musí byť uvedené meno, priezvisko, titul, dátum narodenia a adresa trvalého pobytu kandidáta. Okrem podpisu voliča tak zákon č. 180/2014 Z. z. vyžaduje na podpisovom hárku prítomnosť celkovo ďalších 5 informácií o voličovi ako aj prítomnosť 4 obligatórnych informácií (za podmienky, že informáciu o trvalom pobyte „nerozmeníme na drobné“, tak ako v prípade predpísaných informácií o voličovi) o kandidátovi, ktorého podpisová listina podporuje.

V prípade ak kandidátna listina neobsahuje potrebné formálne náležitosti uvedené v zákone č. 180/2014 Z. z., má zapisovateľ miestnej volebnej komisie v zmysle § 171 ods. 13 tohto zákona povinnosť vyzvať splnomocnenca politickej strany alebo nezávislého kandidáta, aby v ním určenej primeranej lehote kandidátnu listinu upravil alebo doplnil. Zákon však neurčuje čo v prípade, ak splnomocnenec alebo nezávislý kandidát v stanovenej lehote kandidátnu listinu neupraví alebo nedoplní. Znenie § 38 ods. 1 zákona č. 180/2014 Z. z. vylučuje, okrem prípadov konania o priestupku spáchaného v súvislosti s týmto zákonom, akékoľvek uplatnenie všeobecného zákona o správnom konaní. Teda i § 19 ods. 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), podľa ktorého: „*Pokiaľ podanie nemá predpísané náležitosti, správny orgán pomôže účastníkovi konania nedostatky odstrániť, prípadne ho vyzve, aby ich v určenej lehote odstránil, súčasne ho poučí, že inak konanie*

*zastaví.*² Zákon o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov však neurčuje povinnosť zapisovateľovi miestnej volebnej komisie spoločne s výzvou na úpravu alebo doplnenie kandidátnej listiny poučiť splnomocnenca či nezávislého kandidáta o následkoch neodstránenia týchto väd, čo bráni právne konformne riešiť pasivitu splnomocnenca či nezávislého kandidáta neakceptovaním jeho kandidátnej listiny len z dôvodu nerešpektovania výzvy zapisovateľa miestnej volebnej komisie.

Zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí požadoval v prípade kandidatúry nezávislého kandidáta na starostu obce alebo poslanca obecného zastupiteľstva ako súčasť kandidátnej listiny i petíciu, ktorej náležitosti upravuje osobitný zákon – zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve, ktorý až do svojej rozsiahlej novely v roku 2015 vyžadoval v prípade petície, aby obsahovala čitateľne uvedené meno, priezvisko a adresu trvalého pobytu petenta, ktorý ju svojim podpisom podporil, pričom v prípadoch kedy osobitný predpis ustanovoval najnižší počet petentov podporujúcich petíciu alebo vek osôb podporujúcich petíciu, vyžadoval zákon pri každom petentovi i uvedenie dátumu jeho narodenia. Na každom podpisovom hárku muselo byť uvedené meno, priezvisko a úplná adresa trvalého pobytu osoby, ktorá je určená na zastupovanie v styku s orgánom verejnej správy. V prípadoch, kedy petíciu podporil väčší počet osôb, vyžadoval zákon o petičnom práve i označenie počtu priložených petičných hárkov pod textom petície, ako aj ich priebežné číslovanie.

V prípade podpory nezávislého kandidáta pre voľby do orgánov samosprávy obce v roku 2014, tak v porovnaní s tými z roku 2018, jestvovalo viac formálnych požiadaviek spätých s podporou voličov takéhoto kandidáta. Avšak v oboch prípadoch vyvstáva otázka, ako naložiť s podpisovou listinou (či v minulosti s petíciou), ktorá neobsahuje všetky zákonom predpokladané náležitosti? Čo ak na petícii nie je uvedená osoba splnomocnená pre styk s orgánmi verejnej moci? Čo ak podpisová listina neobsahuje čísla domov v rámci trvalých pobytov voličov alebo tituly či kompletnú adresu trvalého pobytu kandidáta? Zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí, ako aj zákon č. 180/2014 o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov ustanovujú slovným tvarom „nezaregistruje“ obligatórnu povinnosť pre miestnu volebnú komisiu neregistrovať nezávislého kandidáta, ktorého podpisová listina (či petícia) je neúplná. Ako je tomu však v praxi, na to sa pozrieme skrz recentnú rozhodovaciu činnosť zverejnených rozsudkov volebného súdnictva Slovenskej republiky v nasledujúcej kapitole príspevku.

4. Z činnosti súdov vo volebných veciach

Posudzovaný nedostatok petičných hárkov spočívajúci v neuvedení mena, priezviska a adresy osoby splnomocnenej pre styk s orgánmi verejnej moci riešil Okresný súd Liptovský Mikuláš v rámci konania vedeného pod sp. zn. 7 S 1/2010, ktorý vo svojom rozhodnutí uviedol, že *„pokiaľ ide o nedostatok petície, vytýkaný odporcom ..., t. j. že na každom petičnom hárku nie je uvedené meno, priezvisko, úplná adresa trvalého pobytu a podpis kandidáta ako osoby určenej pre styk s orgánom verejnej správy, súd mal za to, že uvedená skutočnosť ... nemôže mať za následok obmedzenie práva navrhovateľa využiť svoje pasívne volebné právo a kandidovať na funkciu starostu obce súd však nemal za to, že uvedený*

² § 19 ods. 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok).

*nedostatok petície môže spôsobiť jej úplnú neplatnosť a, v dôsledku toho, aj neregistrovanie navrhovateľa ako nezávislého kandidáta pre voľby na starostu obce Účel, ktorým je uvedenie osoby určenej pre styk s orgánom verejnej správy v zmysle § 4 ods. 4 zákona o petičnom práve, bol jednoznačne naplnený aj uvedením navrhovateľa a jeho údajov len na poslednom liste petície.*³ V posudzovanom prípade tak absencia zákonom požadovaných formálnych prvkov na petičnom hárku nezakladala legitimitu odmietnutia registrácie kandidáta na starostu obce. Dôsledná aplikácia formálnych predpokladov vyžadovaných volebným zákonom tak nebola podľa presvedčenia súdu uplatnená ústavným spôsobom, ktorý by nezasiahol do ústavného práva kandidáta uchádzať sa v slobodnej súťaži politických síl o vlastné zvolenie.

Opačný prístup k formálnym nedostatkom na petičných hárkoch judikoval Okresný súd Lučenec v rozhodnutí sp. zn. 21S/6/2014 zo dňa 01.10.2014, ktorým zamietol návrh navrhovateľky na zrušenie rozhodnutia miestnej volebnej komisie a jej registrovaní ako nezávislej kandidátky na starostku obce. Súd totižto konštatoval, že „*navrhovateľka ako nezávislá kandidátka bola povinná predložiť v zmysle § 16 ods. 9 citovaného zákona č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí petíciu podpísanú voličmi podporujúcimi jej kandidatúru. Petičné právo vrátane obsahových náležitostí petície je upravené zákonom č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení zmien a doplnkov, ktorý v § 4 ods. 4 zakotvuje formálne náležitosti petície. Z obsahu citovaného zákonného ustanovenia je zrejmé, že na každom podpisovom hárku musí byť uvedené meno, priezvisko a úplná adresa trvalého pobytu osoby, ktorá je určená na zastupovanie v styku s orgánom verejnej správy. Z predloženej petície na podporu kandidátky A. U. tak, ako bola predložená odporcom na vyžiadanie súdu je zrejmé, že petíciu podpísalo XXX voličov avšak podpisové hárky petície neobsahujú označenie osoby určenej na zastupovanie v styku s orgánom verejnej správy, jej meno, priezvisko a úplnú adresu trvalého pobytu tak, ako je to taxatívne vymedzené v ustanovení § 4 ods. 4, veta za bodkočiarkou zákona č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení zmien a doplnkov. Keďže teda zákon výslovne uvádza, že petícia musí mať vyššie označenie náležitosti, kedy táto podmienka pre platnosť petície je v zákone explicitne stanovená, nie je možné tento nedostatok prehliadnuť. Nakoľko teda petícia nemá v zmysle zákona o petičnom práve všetky formálne náležitosti, teda nie je ju možné považovať za petíciu v zmysle § 16 ods. 9 zákona o voľbách do orgánov samosprávy, musel súd konštatovať, že navrhovateľka nespĺnila všetky zákonom požadované náležitosti na registráciu kandidátky na kandidátnej listine pre voľby do obecného zastupiteľstva Obce K.. Preto súd rozhodol tak, ako je to uvedené vo výrokovej časti tohto rozhodnutia.*⁴ V tomto prípade tak absencia zákonných náležitostí petičného hárku so sebou niesla neplatnosť samotnej petície a tak i legálne odmietnutie registrácie nezávislej kandidátky na starostku obce.

Prípád týkajúci sa formálnych nedostatkov na petičných hárkoch riešil i Okresný súd v Dunajskej stredě, ktorý v právnej veci vedenej pod sp. zn. 10S/1/2014 preskúmaval rozhodnutie miestnej volebnej komisie, ktorá neregistrovala kandidáta pre voľby do obecného zastupiteľstva s tým, že petícia na podporu jeho kandidatúry je neúplná v zmysel § 17 ods.1 písm. f) zák. č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánu samosprávy obcí, nakoľko táto komisia zo

³ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 651/2014.

⁴ Rozhodnutie Okresného súdu Lučenec sp. zn. 21S/6/2014 zo dňa 01.10.2014.

118 podpisov uznala len 37 (neuznala 79 podpisov s odôvodnením, že namiesto názvu obce je uvedený názov časti obce a dva podpisy neuznala pre chýbajúci dátum narodenia odvolávajúc sa na § 4 ods. 1 a) 6 zákona č. 85/1990 o petičnom práve). Okresný súd sa však s názorom miestnej volebnej komisie nestotožnil, nakoľko podľa jeho presvedčenia mohla miestna volebná komisia uvedené nedostatky odstrániť i sama, nakoľko obec, v ktorej sa voľby konali je malou obcou s počtom obyvateľov 1382, ktorých väčšinu členovia miestnej volebnej komisie osobne poznajú a preto vytýkané nedostatky mohla miestna volebná komisia „odstrániť vykonaním identifikácií osôb a tým vyvrátiť pochybnosti o platnosti.“⁵

Ako zaujímavý príklad pre uplatnenie gramatického výkladu volebného zákona miestnou volebnou komisiou možno uviesť právnu vec posudzovanú Okresným súdom Vranov nad Topľou pod sp. zn. 5S/3/2014. V predmetnej veci miestna volebná komisia nezaregistrovala kandidáta s odôvodnením, že vyhlásenie kandidáta a listina splnomocnenca politickej strany neboli pevne zopnuté v celku s kandidátnou listinou. Súd dospel k záveru, že konanie miestnej volebnej komisie je neakceptovateľné a svojim rozhodnutím nahradil prejav vôle miestnej volebnej komisie a kandidáta pre voľby do obecného zastupiteľstva registroval. V rámci odôvodnenia súd uviedol, že z odôvodnenia napádaného rozhodnutia miestnej volebnej komisie je zrejmé, že táto neinterpretovala ustanovenie § 16 ods. 8 zákona č. 346/1990 Zb.⁶, o voľbách do samosprávy obcí, ústavne konformným spôsobom, keď slovo „pripojené“ vyložila tak, že vyhlásenie kandidáta, že súhlasí so svojou kandidatúrou a nedal súhlas na to, aby bol uvedený na inej kandidátnej listine, a že mu nie sú známe prekážky voliteľnosti, musí byť s kandidátnou listinou „pevne zopnuté v celku“. Takýto výklad odporcu je ústavne neakceptovateľný, nakoľko zo žiadneho ustanovenia cit. zákona nevyplýva takáto povinnosť - navyše platí, že ak prichádzajú do úvahy rôzne výklady súvisiacich právnych noriem, musí byť uprednostnený ten, ktorý zabezpečí plnohodnotnú, resp. plnohodnotnejšiu realizáciu ústavou garantovaných práv fyzických osôb alebo právnických osôb. Všetky orgány verejnej moci sú povinné v pochybnostiach vykladať právne normy v prospech realizácie ústavou (a tiež medzinárodnými zmluvami) garantovaných základných práv a slobôd (II. ÚS 148/06, IV. ÚS 96/07).⁷

Obdobný prípad ako spomenutý v úvode príspevku sa stal predmetom súdneho prieskumu v konaní sp. zn. 3S/3/2018 vedenom Okresným súdom Bardejov, ktorý sa zaoberal neregistrovaním nezávislého kandidáta pre voľby do orgánov samosprávy obcí. Miestna volebná komisia v posudzovanom prípade nezaregistrovala žalobcu, pretože kandidátna listina nezávislej kandidátky nebola doručená prostredníctvom kandidujúcej kandidátky osobne. Okresný súd po preskúmaní celej veci dospel k názoru, že „vzhľadom na zákonné ustanovenie §-u 171 ods.1 druhá veta zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva žalobca bol povinný ako nezávislý kandidát doručiť kandidátnu listinu osobne najneskôr 60 dní pred dňom konania volieb zapisovateľovi miestnej volebnej komisie, ktorá povinnosť zo strany žalobcu splnená nebola a na kandidátne listiny, ktoré neboli doručené ustanoveným spôsobom sa neprihliada, a preto rozhodnutie miestnej

⁵ Uznesenie Okresného súdu Dunajská Streda sp. zn. 10S/1/2014 zo dňa 02.10.2014.

⁶ §16 ods. 8 zákona č. 346/1990 Zb.: „Ku kandidátnej listine musí byť pripojené vlastnoručne podpísané vyhlásenie kandidáta, že súhlasí so svojou kandidatúrou a nedal súhlas na to, aby bol uvedený na inej kandidátnej listine, a že mu nie sú známe prekážky voliteľnosti.“

⁷ Uznesenie Okresného súdu Vranov nad Topľou sp. zn. 5S/3/2014 zo dňa 29.09.2014.

volebnej komisie Obce N. dňa 21.9.2018 pod číslom 261-012/2018 je zákonné.“⁸ Prísne formalistický prístup miestnej volebnej komisie, založený na nevyhnutnosti osobného podania kandidátnej listiny nezávislým kandidátom tak v predmetnej veci (pre nás prekvapivo) legitimoval i Okresný súd Bardejov.

Záver

Z nastoleného tak badateľne plynie, že súdne rozhodnutia v oblasti volebných vecí alebo striktne dbajú o rešpektovanie všetkých formálnych náležitostí volebných predpisov bez ohľadu na význam týchto bariér, ako aj bez ohľadu na reálny dopad týchto rozhodnutí na volebné práva kandidáta, alebo prelamujú samotný text volebných zákonov. V prípade prelamovania textu právnych predpisov súdnou praxou sa tomu deje s odôvodnením, že ich dôsledná aplikácia predstavuje protiústavný postup miestnych volebných komisií. To by však značilo, že text týchto právnych predpisov je protiústavný. Pokiaľ zvolíme opačný prístup k problému, ktorý vníma text zákonov ako ústavný, protiústavnou by bola rozhodovacia prax súdov. Takto zjednodušene však na predmetný problém nemožno nazerať a úvahe o ústavnej akceptácii či neakceptácii interpretácie uplatnenia noriem volebného zákonodarstva miestnou volebnou komisiou je potrebné podrobiť každý prípad samostatne.

V dôsledku toho je nevyhnutné zamyslieť sa nad otázkou, či odmietnutie registrácie nezávislého kandidáta, ktorého petenti na petícii podporujúcej jeho kandidatúru nie sú dostatočne identifikovateľní je v kontexte s čl. 31 ústavy ústavne konformné alebo nie. Je síce pravdou, že v malých obciach sa často miestni obyvatelia poznajú, no nič nebráni tomu, aby sa pod predmetnú kandidatúru podpísali i noví obyvatelia obce či obyvatelia menej známi. Podobne, nič nebráni tomu, aby sa v samotnej miestnej volebnej komisii ocitli osoby, ktoré sa v obci zdržiavajú len krátko, či osoby, ktoré miestnemu obyvateľstvu známe nie sú. V takom prípade možno identifikovať samotných petentov len s ťažkosťami. Navyše, takto nedokonalá petícia podporujúca kandidáta je súčasne nepreskúmateľná volebnými súdmi či inými kontrolnými orgánmi. Ak totiž aj miestna volebná komisia petentov pozná, nepozná ich sudca, prokurátor či členovia ústrednej volebnej komisie. Súčasne, podľa nášho názoru nemožno požadovať od miestnej volebnej komisie, aby po prijatí kandidátnych listín pátrala po nedostatočne identifikovaných osobách podpísaných na listine podporujúcej kandidatúru nezávislého kandidáta. Podľa nášho názoru preto považujeme neakceptáciu kandidatúry nezávislého kandidáta z dôvodu nedostatočnej identifikácie osôb podporujúcich jeho kandidatúru na osobitnej listine tvoriacej prílohu kandidátnej listiny za ústavne udržateľnú.

Pokiaľ ide o neoznačenie osoby určenej pre styk s orgánmi verejnej moci na každom petičnom hárku petície tvoriacej súčasť kandidátnej listiny nezávislého kandidáta, máme za to, že pokiaľ možno z iných častí petície alebo kandidátnej listiny jednoznačne zistiť, ktorá osoba je určenou osobou pre styk s orgánmi verejnej moci, je neregistrovanie nezávislého kandidáta s takouto petíciou ústavne nekonformné riešenie danej situácie.

Za ústavne neakceptovateľnú možno podľa nášho názoru označiť i podmienku osobného doručenia kandidátnej listiny nezávislým kandidátom. Tak ako sme už v príspevku uviedli, je ťažko si predstaviť legitímny účel, ktorý táto podmienka sleduje. Ak je súčasťou kandidátnej listiny aj vyhlásenie nezávislého kandidáta, že súhlasí so svojou kandidatúrou, je

⁸ Uznesenie Okresného súdu Bardejov sp. zn. 3S/3/2018 zo dňa 27.09.2018.

jedno kto takúto kandidátnu listinu aj s prílohami doručí miestnej volebnej komisii. Nemôže sa totiž stať, že by iná osoba kandidovala osobu, ktorá s vlastnou kandidatúrou nesúhlasí alebo o nej nevie. Jediná možnosť, kedy by sa tak mohlo stať je situácia, v rámci ktorej by predmetné listiny neboli opatrené pravými podpismi kandidáta. Takáto situácia však môže vzniknúť aj pri kandidátoch, ktorých kandiduje politická strana, pričom celé riziko sfalšovania podpisov možno odstrániť zakotvením legálnej podmienky úradne overeného podpisu na vyhláseniach o súhlase kandidáta so svojou kandidatúrou.

Napokon pokiaľ ide o splnomocnenie vo volebných veciach vyžadované pri kandidovaní kandidáta politickou stranou, zrejme by bolo vhodné legálne zakotviť právnu zásadu, v zmysle ktorej splnomocnenie udelené podľa § 176 ods. 4 písm. b) a § 171 ods. 5 písm. b) zákona č. 180/2014 Z. z. nemožno vo volebných veciach obmedziť.

Pokiaľ sa však za súčasného stavu objavia pred miestnou volebnou komisiou nedokonalé splnomocnenia, je podľa nášho názoru v rámci rešpektovania čl. 31 ústavy nevyhnutné skúmať, či na predmetných splnomocneniach možno nájsť akúkoľvek jasnú spätosť so splnomocnením vyžadovaným § 176 ods. 4 písm. b) alebo § 171 ods. 5 písm. b) zákona č. 180/2014 Z. z.. Pokiaľ áno, bude potrebné takéto listiny akceptovať. Uvedomujeme si pritom dôležitosť a význam inštitútu splnomocnenia, ktorým možno v mene iného meniť jestvujúce právne vzťahy, nadobúdať práva a povinnosti. No v predmetnom prípade nejde o akékoľvek splnomocnenie, ale „len“ o splnomocnenie prostredníctvom ktorého má politická strana zabezpečiť kandidatúru vlastného kandidáta, ktorý s takouto kandidatúrou prejavil písomný súhlas. Práve preto sme toho názoru, že predmetný účel zákona č. 180/2015 Z. z. vyžadujúci pripojenie „Oznámenia o určení splnomocnenca“ ku kandidátnej listine politickej strany bude naplnené aj v prípade akceptácie nie celkom právne korektnej plnej moci, z ktorej však možno identifikovať, že ide o splnomocnenie udelené pre zabezpečenie kandidovania kandidáta politickou stranou pre voľby do orgánov samosprávy obcí.

Z predkladaného plynie navyše ešte jeden podstatný záver. A to je ten, že aplikácia právnych predpisov upravujúcich voľby do orgánov samosprávy obcí nie je vôbec jednoduchou. Výklad týchto noriem a ich aplikácia nie je jednotná ani v prípade súdnej praxe, pričom túto aplikáciu posudzujú kvalifikované osoby s právnickým vzdelaním a právnickou praxou. Ako si však s tak vážnymi právnymi otázkami má legálne správne, či dokonca ústavne konformne za cenu prelamovania textu právneho predpisu poradiť laik, zastávajúci funkciu člena miestnej volebnej komisie? Je želaným právnym stavom, aby sme na plecia, v zásade laickej, miestnej volebnej komisie kládli povinnosť ústavne kľučkovať medzi kvalifikovanými právnymi otázkami, na ktoré odpovede neexistuje jednoznačná zhoda medzi odborníkmi? Takýto stav zrejme nie je tým, čo by svedčilo o kvalite legislatívy v oblasti volebných vecí. Je preto legitímnou požiadavkou kladenou na normotvorcov, aby v prípade úpravy volebných vecí, čo najdôslednejšie a čo najpodrobnejšie zohľadňovali faktické problémy praxe a tomu prispôbili i rozsah a obsah právnej úpravy, túto nahradili oveľa jednoznačnejšími právnymi normami a aby v prípade formulovania formálnych bariér výkonu volebného práva, ustanovovali výlučne také bariéry, ktoré sledujú legitímny cieľ prelamujúci svojou spoločenskou hodnotou hodnotu slobodnej politickej súťaže, ktorej sa má kandidát na výkon volenej funkcie účastniť.

Literatúra

ČIČ, M. a kol. 1997. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Martin: Vydavateľstvo Matice slovenskej. ISBN 80-7090-444-5.

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.

Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)

Zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve

Zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení

Zákon č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach

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

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 651/2014

Rozhodnutie Okresného súdu Lučenec sp. zn. 21S/6/2014 zo dňa 01.10.2014

Uznesenie Okresného súdu Bardejov sp. zn. 3S/3/2018 zo dňa 27.09.2018

Uznesenie Okresného súdu Dunajská Streda sp. zn. 10S/1/2014 zo dňa 02.10.2014

Uznesenie Okresného súdu Vranov nad Topľou sp. zn. 5S/3/2014 zo dňa 29.09.2014

Adresa autora

JUDr. Tomáš Martaus
doktorand externého štúdia Katedry bezpečnosti a obrany
Akadémie ozbrojených síl gen. M. R. Štefánika
Demänová 393, 031 06 Liptovský Mikuláš 6
tomas.martaus@aos.sk

KOMPARÁCIA MIESTNEHO REFERENDA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE A V ČESKEJ REPUBLIKE – VYBRANÉ OTÁZKY

COMPARISON OF LOCAL REFERENDUM IN SLOVAK REPUBLIC AND CZECH REPUBLIC- SELECTED ISSUES

Monika Kajla

Abstract:

The contribution deals with the institute of local referendum. It compares the legal regulation of the subject of local referendum in Slovak Republic and Czech Republic. The aim of this contribution is to find and resolve the legal shortcomings of the local referendum in the Slovak Republic.

Keywords: local referendum, Slovak Republic, Czech Republic, direct democracy, local government

Úvod

Miestne referendum predstavuje v zmysle čl. 67 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „*Ústava SR*“) jednu z foriem uskutočňovania územnej samosprávy. Prostredníctvom inštitútu miestneho referenda sa obyvateľom obce umožňuje vyjadrovať k dôležitým otázkam života a rozvoja obce vo veciach územnej samosprávy, čím je tak zaručená realizácia základného politického práva občanov podieľať sa na správe vecí verejných.

Miestne referendum má teda významnú úlohu v procese rozhodovania na miestnej úrovni, no aj napriek tomu nie je tejto forme priamej demokracie venovaná náležitá pozornosť. Odborná literatúra, ako aj verejná diskusia je skôr zameraná na problematiku celoštátneho referenda, prostredníctvom ktorého sa občania vyjadrujú k otázkam celoštátneho charakteru. Problematike miestneho referenda je venovaná len malá pozornosť, a to aj napriek tomu že rozhodovanie na miestnej úrovni podstatne priamejšie zasahuje do životov obyvateľov.

Cieľom príspevku je komparatívna štúdia, ktorá bude spočívať v porovnaní vybraných otázok právnej úpravy miestneho referenda v Slovenskej republike s právnou úpravou miestneho referenda v Českej republike. Pre účely tohto príspevku som si zvolila Českú republiku z dôvodu dlhoročnej spoločnej histórie Čechov a Slovákov, ako aj z dôvodu že Česká republika, obdobne ako Slovensko, prešla od svojho vzniku viacerými reformami verejnej správy, medzi nimi aj „reformou“ miestneho referenda, avšak na rozdiel od Slovenska ho vo svojom právnom poriadku upravila osobitným zákonom. Táto štúdia by mala byť podkladom pre vypracovanie návrhov na zefektívnenie fungovania inštitútu miestneho referenda v Slovenskej republike.

1. Ústavnoprávna úprava miestneho referenda

1.1 Ústavnoprávna úprava miestneho referenda v Slovenskej republike

Ústavnoprávne zakotvenie inštitútu miestneho referenda nachádzame v čl. 67 ods. 1 Ústavy SR, v zmysle ktorého: „*územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom, referendom na území vyššieho územného celku, orgánmi obce alebo orgánmi vyššieho územného celku. Spôsob vykonania miestneho referenda a referenda na území vyššieho územného celku ustanoví zákon.*“

Zákon, ktorý nadväzuje na citovaný článok Ústavy SR je zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „*zákon o obecnom zriadení*“). Podrobnosti o organizácii miestneho referenda upravuje okrajovo aj zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov (ďalej len „*zákon o petičnom práve*“). Podrobnosti o miestnom referende v podmienkach mesta Bratislava, ako aj mestskej časti Bratislava sú predmetom úpravy zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „*zákon o hlavnom meste SR*“), obdobne aj miestne referendum v podmienkach mesta Košice, ako aj mestskej časti Košice upravuje osobitný zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice v platnom znení (ďalej len „*zákon o meste Košice*“).

Úpravu podrobností o organizácii miestneho referenda však zákon o obecnom zriadení ponecháva na obce, ktoré ju vyjadrujú vo forme všeobecne záväzného nariadenia (ďalej aj „*VZN obce*“).

1.2 Ústavnoprávna úprava miestneho referenda v Českej republike

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů (ďalej len „*Ústava ČR*“) možnosť konania miestneho referenda na území Českej republiky neupravuje. Ústavné zakotvenie prvkov priamej demokracie však možno vyvodit' z čl. 21 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd, v zmysle ktorého majú občania právo podieľať sa na správe vecí verejných priamo, alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov.

Na rozdiel od Slovenska, ktoré do dnešného dňa neprijalo zodpovedajúcu právnu úpravu v tejto oblasti, v Českej republike existuje osobitný zákon upravujúci problematiku miestnych referend, a to zákon č. 22/2004 Sb. o miestním referendu a o změně některých zákonů (ďalej len „*zákon o miestnom referende*“). Okrem tohto zákona je osobitným zákon upravená aj druhá možnosť občianskej participácie na správe vecí verejných – krajské referendum, a to zákonom č. 118/2010 Sb. o krajském referendu a o změně některých zákonů (ďalej len „*zákon o krajskom referende*“).

Od času nadobudnutia účinnosti bol zákon o miestnom referende novelizovaný iba štyrikrát, čo potvrdzuje jeho precízne vypracované znenie. Uvedenými novelizáciami boli vykonané potrebné zmeny v právnej úprave miestneho referenda (ako napr. úprava kvóra, riešenie nečinnosti zastupiteľstva), ktoré mali za cieľ zefektívniť túto formu občianskej participácie na správe vecí verejných.

Práve táto skutočnosť je podnetom pre spracovanie tohto príspevku, nakoľko aj napriek mnohým novelizáciám zákona o obecnom zriadení ostáva problematika miestnych referend na území Slovenskej republiky nedoriešená. Aj napriek zdanlivo rozsiahlemu súboru

právnych predpisov upravujúcim problematiku miestneho referend možno konštatovať, že právna úprava tejto formy priamej demokracie je veľmi okrajová a nedostatočná.

2. Komparatívna štúdia

V tomto príspevku bude skúmaním podrobený jeden atribút miestneho referenda, a to predmet a otázky s ním súvisiace, nakoľko mám za to, že pre správne a efektívne fungovanie miestneho referenda je v prvom rade nevyhnutné to, aby boli s určitosťou vymedzené otázky, ktoré možno predložiť na rozhodovanie v miestnom referende, resp. ktoré predmetom rozhodovania v miestnom referende byť nemôžu. Porovnanie bude teda podrobená právna úprava predmetu miestneho referenda v Slovenskej a s právnou úpravou predmetu miestneho referenda v Českej republike.

2.1 Predmet miestneho referenda v právnej úprave Slovenskej republiky

V súlade s § 3 ods. 2 zákona o obecnom zriadení má obyvateľ obce právo hlasovať o dôležitých otázkach života a rozvoja obce v miestnom referende. Zo znenia zákona o obecnom zriadení možno vyvodit' dva druhy miestneho referenda, a to *obligatórne* (§ 11a ods. 1) a *fakultatívne* (§ 11a ods. 4).

Podľa § 11a ods. 1 zákona o obecnom zriadení obecné zastupiteľstvo vyhlási (obligatórne) miestne referendum v taxatívne vymedzených prípadoch, a to ak ide o:

- a) zlúčenie obcí, rozdelenie alebo zrušenie obce, ako aj zmenu názvu obce,
- b) odvolanie starostu (§13a ods. 3)
- c) petíciu skupiny obyvateľov obce aspoň 30 % oprávnených voličov,
- d) zmenu označenia obce,
- e) ak tak ustanovuje osobitný zákon.

Predmet fakultatívneho referenda je v zákone o obecnom zriadení formulovaný pomerne zoširoka, keďže v zmysle § 11a ods. 4 zákona o obecnom zriadení môže obecné zastupiteľstvo vyhlásiť miestne referendum aj pred rozhodnutím o ďalších dôležitých veciach samosprávy obce. V tomto prípade hovoríme o fakultatívnom referende s konzultatívnym charakterom jeho platných výsledkov.¹

Vyššie načrtnuté vymedzenie predmetu miestneho referenda v zákone o obecnom zriadení ponúka niekoľko možností na uvažovanie, resp. poukazuje na niektoré medzery v právnej úprave Slovenskej republiky.

1. Prvá rovina uvažovania sa otvára pri skúmaní podmienok vyhlásenia *obligatórneho miestneho referenda* uskutočňovaného na základe petície skupiny obyvateľov obce. Zákon o obecnom zriadení v prípade predloženia petície obyvateľov obce aspoň 30 % oprávnených voličov stanovuje obecnému zastupiteľstvu povinnosť miestne referendum vyhlásiť, avšak bližšie nedefinuje, aká otázka môže, resp. nesmie byť predmetom miestneho referenda. V zmysle uvedeného možno teda usudzovať, že akákoľvek otázka, ktorá bude predmetom petície spĺňajúcej náležitosti zákona o petičnom práve a zákona o obecnom zriadení, by mala byť obecným zastupiteľstvom predložená na rozhodovanie v miestnom referende. Je však

¹ TRELLOVÁ, L.2018. Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. 1. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer. 183 s. ISBN: 978-80-8168-842-3.

otázne, či by v niektorých prípadoch nebolo potrebné preskúmať, či predloženie určitej otázky do miestneho referenda nie je rozpore s inými právnymi predpismi a princípmi.

2. Obdobný problém možno bádať aj v prípade skúmania fakultatívneho miestneho referenda, keďže zákon o obecnom zriadení vymedzuje jeho predmet len veľmi všeobecne, a to ako „*d'alsie dôležité veci samosprávy obce*“. Možno sa však domnievať, že pod tento pojem spadajú niektoré rozhodovacie právomoci, ktoré prináležia obecnému zastupiteľstvu v zmysle zákona o obecnom zriadení. Paragraf 11 ods. 4 zákona o obecnom zriadení definuje pôsobnosť obecného zastupiteľstva tak, že obecné zastupiteľstvo rozhoduje o *základných otázkach života obce*, pričom ďalej demonštratívne vymenúva jeho jednotlivé právomoci. Zákon o obecnom zriadení však ďalej nešpecifikuje, čo sa rozumie pod pojmom *dôležité veci samosprávy obce*, resp. kto a či vôbec by mal posudzovať dôležitosť otázky. Ak však vychádzame z doslovného znenia zákona o obecnom zriadení, ktoré hovorí o *možnosti obecného zastupiteľstva vyhlásiť miestne referendum aj o ďalších dôležitých veciach samosprávy obce*, tak dospievame k názoru, že je to práve obecné zastupiteľstvo, ktoré sa pred rozhodnutím o niektorej z otázok, ktoré zákon o obecnom zriadení v § 11 ods. 4 definuje ako „*základné*“ môže rozhodnúť o vyhlásení miestneho referenda, čím tak tejto „základnej otázke“ dá charakter „*dôležitej*“, resp. rozhodne o jej dôležitosti.

V tejto súvislosti je však nevyhnutné poukázať aj na to, že právna úprava oprávnenie obecného zastupiteľstva vyhlásiť miestne referendum pred rozhodnutím o dôležitej otázke nijako nelimituje, nakoľko neobsahuje ani len príkladný výpočet otázok, ktoré predmetom rozhodovania byť nemôžu. Túto skutočnosť vnímame ako zásadný problém, keďže v prípade ak nebudú zo strany zákonodarcu podniknuté adekvátne kroky, môže v podmienkach Slovenskej republiky dochádzať k uskutočňovaniu neúčelných a bezvýznamných miestnych referend.

2.2 Predmet miestneho referenda v právnej úprave Českej republiky

Vykonanou analýzou právnej úpravy predmetu miestneho referenda v Slovenskej republike som dospela k záveru, že jedným zo zásadných a vypuklých nedostatkov zákona o obecnom zriadení je absencia negatívneho výpočtu otázok, ktoré nemôžu byť predmetom miestneho referenda. Určite plnohodnotným vzorom by sa nám pri zmene právnej úpravy mala stať Česká republika, ktorá okrem náležitej úpravy ostatných náležitostí miestneho referenda, upravuje explicitne aj otázku predmetu miestneho referenda.

Predmet miestneho referenda je v Českej republike upravený opačným spôsobom ako v Slovenskej republike. Zákon o miestnom referende v § 6 stanovuje, že v miestnom referende sa rozhoduje o veciach, ktoré patria do samostatnej pôsobnosti obce alebo štatutárneho mesta.

Svoboda v tejto súvislosti poznamenáva, že občania obce a ďalšie oprávnené osoby v miestnom referende rozhodujú o určitej otázke, pričom rozhodujú nie len o nejakej vecnej záležitosti, ale nutne aj i zodpovedajúcim právnym úkone, či akte obce, ktorý môže (je oprávnená) v tejto záležitosti uskutočniť.²

Napriek takto široko koncipovanému „okruhu otázok“ však zákon taxatívne vymedzuje prípady, v ktorých nie je možné miestne referendum konať.

² SVOBODA, P. 2010. Konzultativní místní referendum – ano či ne? In: Acta Universitatis Carolinae. 2010, s. 149-160. ISSN 03230619.

Podľa § 7 zákona o miestnom referende je v Českej republike vylúčené konanie miestneho referenda:

- a) o miestnych poplatkoch a o rozpočte obce alebo štatutárneho mesta,
- b) o zriadení alebo zrušení orgánov obce alebo štatutárneho mesta a o ich vnútornom usporiadaní,
- c) o voľbe a odvolaní starostu alebo primátora územne nečleneného štatutárneho mesta (ďalej už len „starosta obce“), primátora štatutárneho mesta a primátora hlavného mesta Praha (ďalej už len „primátor“), zástupcu starostu alebo primátora, členov rady obce, mesta, mestského obvodu alebo mestskej časti (ďalej len „rada obce“), členov rady štatutárneho mesta a hlavného mesta Praha (ďalej len „rada štatutárneho mesta) a ďalších členov zastupiteľstva obce, zastupiteľstva štatutárneho mesta, ako aj volených alebo menovaných členov ďalších orgánov obce a štatutárneho mesta,
- d) ak bola otázka položená v miestnom referende v rozpore s právnymi predpismi alebo ak rozhodnutie v miestnom referende mohlo byť v rozpore s právnymi predpismi,
- e) v prípadoch, keď sa o položenej otázke rozhoduje vo zvláštnom konaní,
- f) o uzavretí verejnoprávnych zmlúv k výkonu prenesenej pôsobnosti, alebo
- g) o schválení, zmene alebo zrušení všeobecne záväznej vyhlášky obce,
- h) ak do platného rozhodnutia v miestnom referende do podania návrhu na konanie miestneho referenda o takej istej veci neuplynulo 24 mesiacov.³

V nasledujúcej časti bude uskutočnená analýza vybraných obmedzení miestneho referenda v Českej republike, a to za účelom hľadania odpovede na to, akú otázku nemožno predložiť obyvateľom obce SR na rozhodovanie v miestnom referende.

2.2.1 K § 7 písm. a) zákona o miestnom referende

Zákon o miestnom referende zakazuje konanie miestneho referenda o rozpočte obce, a taktiež o jednej položke rozpočtu obce – miestnom poplatku.

Zo zákazu konania miestneho referenda o jednom druhu príjmu rozpočtu obce – miestnom poplatku, je možné vyvodit' záver, že konanie miestneho referenda o ostatných druhoch príjmu rozpočtu obce, a analogicky o výdajoch obce konanie miestneho referenda vylúčené nie je, aj keď sa s týmto záverom polemizuje.⁴

Na území Slovenskej republiky bolo do času nadobudnutia účinnosti zákona č. 453/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a menia a dopĺňajú sa niektoré ďalšie zákony t.j. do 1. januára 2001 možné rozhodovať v miestnom referende o zavedení, resp. zrušení miestnej dane alebo miestneho poplatku.

Aj napriek skutočnosti, že zo zákona o obecnom zriadení bola možnosť konania miestneho referenda o uvedených otázkach vypustená, zákonodarca v žiadnom inom ustanovení neupravil takúto limitáciu predmetu miestneho referenda. V tomto prípade je však zrejmé potrebné postupovať v zmysle čl. 93 ods. 3 Ústavy SR, ktoré vylučuje konanie celoštátneho referenda o základných ľudských právach, štátnom rozpočte, daniach a odvodoch. Z predmetu miestneho referenda by tak analogicky mala byť vylúčená otázka

³ § 7 zákona č. 22/2004 Sb. o miestním referendu a o změně některých zákonů v platnom znení.

⁴ MATES, P. 2004. Ještě jednou k místnímu referendu. In: Právní zpravodaj. 2004, 14.

rozpočtu obce, resp. otázka miestnych daní a poplatkov. V tejto súvislosti sa však zostáva nedoriešený problém, a to či z predmetu miestneho referenda je vylúčená akákoľvek otázka týkajúca sa rozpočtu obce, resp. jeho položiek – miestnej dane a miestneho poplatku. Podľa môjho názoru je obdobne ako v prípade Českej republiky možné konať miestne referendum o iných formách príjmu štátneho rozpočtu, nakoľko ak by sa uplatnil takýto reštriktívny výklad, a teda že konanie miestneho referenda by bolo vylúčené o akejkoľvek položke rozpočtu obce, bolo by zrejme nemožné konať referendum o žiadnej otázke, keďže v takmer každej oblasti samosprávnej obce sa v istom smere dotýka príjmov a výdavkov obce.

K uvedenej problematike považujem za nevyhnutné poukázať aj na úpravu miestneho referenda v podmienkach hlavného mesta Bratislava, resp. v jeho mestských častiach, ktorú nachádzame v zákone o hlavnom meste SR. Tento osobitný zákon explicitne vylučuje z predmetu rozhodovania obyvateľov v miestnom referende rozpočet mesta, resp. mestskej časti. Na druhej strane však zostala nedoriešená možnosť konania miestneho referenda o zavedení, resp. zrušení miestnej dane a poplatku, keďže zákon o hlavnom meste SR ju napriek vypusteniu zo zákona o obecnom zriadení naďalej upravuje. Toto ustanovenie zákona o hlavnom meste SR je tak v zmysle vyššie uvedené v rozpore s Ústavou SR.

Pokiaľ ide o konanie miestneho referenda na území mesta Košice, resp. mestskej časti Košíc upravené zákonom o meste Košice poukazujem v tejto súvislosti len na to, že na rozdiel od zákona o hlavnom meste SR v ňom nenachádzame žiadnu limitáciu predmetu referenda, avšak tento zákon už nepripúšťa konanie referenda o miestnom poplatku a miestnej dani.

Uvedené nedostatky týchto osobitných zákonov sú zrejme, mojim zámerom bolo predovšetkým poukázať na skutočnosť ako nekomplexne je riešená problematika miestnych referend zo strany zákonodarcu a aké nedokonalosti a medzery v nej možno nájsť.

2.2.2 K § 7 písm. b) a c) zákona o miestnom referende

Zákon o miestnom referende vylučuje konanie miestneho referenda o zriadení alebo zrušení orgánov obce alebo štatutárneho mesta a o ich vnútornom usporiadaní, a taktiež konanie referenda o voľbe a odvolávaní starostu alebo primátora.

Takto explicitne stanovená limitácia predmetu referenda je úplne logická, nakoľko orgány obce sú v ČR zriaďované zákonom, ktorý taktiež upravuje aj ich vnútorné usporiadanie, pričom zastupiteľstvo obce je dokonca zriaďované samotnou Ústavou Českej republiky (čl. 101 ods. 1). Rovnako aj voľba starostov a primátorov je stanovená osobitnými zákonmi, a teda by bolo v rozpore ak by iný zákon upravoval možnosť konania referenda o voľbe týchto predstaviteľov obce. Pokiaľ ide o odvolávanie starostov, resp. primátorov v ČR tak tá je z predmetu referenda vylúčené z dôvodu, že aj samotná voľba týchto predstaviteľov nie je priama.

V podmienkach Slovenskej republiky zákon o obecnom zriadení konanie miestneho referenda o zriadení, resp. zrušení orgánov obce nezakazuje, priam dokonca takúto možnosť nepriamo pripúšťa, keďže v zmysle § 11 ods. 1 písm. c) obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum, ako to petíciou požiada 30% oprávnených voličov. Aj napriek skutočnosti, že zákon ukladá obecnému zastupiteľstvu povinnosť na základe petície oprávnených voličov miestne referendum vyhlásiť (v zásade bez ohľadu na jeho predmet), je otázne, či jeho vykonanie je v súlade so zákonom, nakoľko aj náš právny poriadok upravuje postavenie a usporiadanie orgánov obce. Z uvedeného dôvodu máme za to, že konanie takého referenda

prípustné v istej rovine je a obecné zastupiteľstvo ho musí vyhlásiť ak sú dodržané náležitosti zákona o petičnom práve, avšak návrhy v ňom prijaté nebudú mať žiadnu právnu silu, keďže zákon už túto záležitosť upravuje. Obyvatelia obce nemôžu rozhodovať o záležitosti, ktorá je predmetom úpravy osobitného zákona.

Na rozdiel od Českej republiky, ktorá vylučuje konanie miestneho referenda o odvolávaní starostu, resp. primátora z vyššie uvedených dôvodov, zákon o obecnom zriadení explicitne zavádza na miestnej úrovni istú formu „recallu“, pričom vyčleňuje jeho obligatórnu aj fakultatívnu podobu. Táto forma miestneho referenda sa javí ako najpokrokovejšia v tom zmysle, že stanovuje účinky kladného výsledku referenda. Výsledky platného miestneho referenda, ktorým sa rozhodlo o odvolaní starostu spôsobujú zánik mandátu starostu obce.⁵

Pri skúmaní limitácie predmetu miestneho referenda sa mi otvára ďalšia rovina uvažovania, a to či je možné, aby obyvatelia obce v miestnom referende rozhodovali, resp. sa vyjadrovali k odvolávaniu obecného zastupiteľstva, resp. jeho poslancov.

Dôvody zániku mandátu poslancov obecného zastupiteľstva stanovuje § 25 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, v zmysle ktorého mandát poslanca zaniká a) odmietnutím sľubu alebo zložením sľubu s výhradou, b) uplynutím funkčného obdobia, c) vzdaním sa mandátu, d) právoplatným odsúdením za úmyselný trestný čin alebo právoplatným odsúdením za trestný čin, ak výkon trestu odňatia slobody nebol podmiennečne odložený, e) pozbavením spôsobilosti na právne úkony alebo obmedzením spôsobilosti na právne úkony, f) zmenou trvalého pobytu mimo územia obce, v mestách so samosprávou mestských častí aj v prípade zmeny trvalého pobytu mimo územia mestskej časti, v ktorej vykonáva funkciu, g) ak počas jedného roka sa nezúčastní ani raz na zasadnutiach obecného zastupiteľstva, h) v prípadoch podľa § 11 ods. 2, ak poslanec do 30 dní odo dňa vzniku nezlučiteľnosti funkcií nevykoná právny úkon na odstránenie nezlučiteľnosti funkcií, i) zrušením obce alebo j) smrťou.⁶, pričom § 11 ods. 1 stanovuje, že obecné zastupiteľstvo je zastupiteľský zbor obce zložený z poslancov zvolených v priamych voľbách obyvateľmi obce na štyri roky. Volebné pravidlá upravuje osobitný predpis. Funkčné obdobie obecného zastupiteľstva sa končí zložením sľubu poslancov novozvoleného obecného zastupiteľstva.⁷

Citované ustanovenia zákona o obecnom zriadení explicitne možnosť zániku mandátu poslancov, resp. skrátenia funkčného obdobia obecného zastupiteľstva na základe rozhodnutia obyvateľov obce v miestnom referende nezakotvujú. Z uvedeného teda možno vyvodiť, že konanie miestneho referenda o odvolávaní obecného zastupiteľstva, resp. jeho poslancov by nebolo v súlade so zákonom. Na druhej strane však nič nebráni tomu, aby sa obyvatelia obce kvalifikovanou petíciou obrátili na obecné zastupiteľstvo, ktoré je povinné miestne referendum vyhlásiť v zásade o akejkoľvek dôležitej otázke patriacej do samosprávnej pôsobnosti obce. Otázne je, či by takéto referendum vyvolalo želané účinky. V ústavnej histórii SR však nachádzame analogický prípad, v ktorom občania v celoštátnom referende rozhodovali o skrátení volebného obdobia poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, teda prípad „referenda o predčasných parlamentných voľbách“. Ani v tomto prípade však Ústava SR neupravuje možnosť skončenia funkčného obdobia Národnej rady SR

⁵ KRUNKOVÁ, A. 2010. Verejná moc a priama demokracia. Košice: UPJŠ v Košiciach. ISBN 9788070978597.

⁶ § 25 ods. 2 zákona č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

⁷ § 11 ods. 1 zákona č. 369/1990 Z. z. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

formou ústavného zákona, ktorého „znenie“ by bolo predložené na rozhodnutie obyvateľov obce v celoštátnom referende. Aj napriek tejto skutočnosti bolo odo dňa vzniku samostatnej Slovenskej republiky skrátene volebné obdobie Národnej rady SR v troch prípadoch. Ani v jednom z nich však nedošlo k situácii, aby sa poslanec Národnej rady SR obrátil na Ústavný súd SR s návrhom, či takýto postup je v súlade s ústavou, keďže zánik mandátu poslanca na základe ústavného zákona o skrátení volebného obdobia Národnej rady SR naša ústava neobsahuje.

Prípád odvolania, resp. skrátienia volebného obdobia obecného zastupiteľstva na základe miestneho referenda je v zmysle uvedeného neuskutočniteľný, nakoľko ak by aj obyvatelia obce vyjadrili súhlas so skrátением volebného obdobia obecného zastupiteľstva, obecné zastupiteľstvo nie je povinné ani spôsobilé o tom rozhodnúť, keďže volebné obdobie obecného zastupiteľstva je stanovené zákonom, ktorý schvaľuje Národná rada SR. Ak však vezmeme do úvahy prípad odvolania, resp. zániku mandátu poslanca v miestnom referende, ten by v určitom prípade mohol byť uskutočniteľný. Máme na mysli zánik mandátu poslanca z dôvodu, ak sa počas jedného roka nezúčastnil ani raz na zasadnutiach obecného zastupiteľstva. Zákon o obecnom zriadení v tomto prípade neustanovuje, ktorým dňom mandát poslanca zaniká. Uvedenú situáciu rieši obecné zastupiteľstvo prijatím uznesenia, v ktorom sa konštatuje, že k určitému dátumu zaniká z uvedeného dôvodu mandát poslanca a na jeho miesto nastupuje náhradník. Čo však v prípade, ak takéto uznesenie obecné zastupiteľstvo neprijme, resp. nechce prijať, čím je tak znemožnené rozhodovanie obecného zastupiteľstva o dôležitých otázkach samosprávy obce? Môžu sa obyvatelia domáhať prijatia takéhoto uznesenia v miestnom referende, resp. rozhodnúť o zániku mandátu tohto poslanca? Vykonať referendum o takejto otázke je v zmysle vyššie uvedeného možné, avšak zostáva nevyriešená skutočnosť záväznosti výsledkov miestneho referenda. Obecné zastupiteľstvo aj v prípade platných výsledkov referenda nie je povinné prijať zodpovedajúce rozhodnutie. Okrem samotnej absencie vymedzenia predmetu miestneho referenda je podstatným aj riešenie situácie, kedy obecné zastupiteľstvo nekoná v súlade s platnými výsledkami miestneho referenda.

2.2.3 K § 7 písm. g) a h) zákona o miestnom referende

Aj napriek skutočnosti, že vydávanie všeobecne záväzných vyhlášok obce patrí do samostatnej pôsobnosti obce, zákon o miestnom referende zakazuje konanie miestneho referenda o ich schválení, zmene alebo zrušení.

Ústavný súd Českej republiky k § 7 písm. g) zákona o miestnom referende podal výklad v tom zmysle, že miestne referendum je prípustné o otázke, ktorá formuluje konkrétny vecný dotaz, naopak nie je možné konať referendum o konkrétne formulovanej všeobecne záväznej vyhláške.⁸

V prípade Slovenskej republiky možno len dedukovať, či predmetom miestneho referenda môže byť samotné všeobecné záväzné nariadenie obce (ďalej aj „VZN“ alebo „nariadenie“), keďže zákon takúto možnosť explicitne nezakazuje. Nakoľko uznášanie sa na nariadeniach predstavuje výlučnú pôsobnosť obecného zastupiteľstva máme za to, že samotné znenie VZN obce nemôže byť ani v podmienkach SR predložené na rozhodovanie

⁸ Nález Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. IV. ÚS 223/04 zo dňa 09.02.2005

v miestnom referende. Na druhej strane sa však nevylučuje, aby obyvatelia obce v miestnom referende rozhodovali o otázke, resp. záležitosti ktorá má byť prislúchajúcim spôsobom upravená vo forme VZN.

Významným ustanovením je aj § 7 ods. h) zákona o miestnom referende, ktoré vylučuje konanie miestneho referenda, ak od platného rozhodnutia v miestnom referende od podania návrhu na konanie miestneho referenda v tej istej veci neuplynulo 24 mesiacov. Na rozdiel od českej právnej úpravy zákon o obecnom zriadení neupravuje po akej dobe je možné konať miestne referendum o tej istej veci a taktiež neupravuje lehotu, počas ktorej rozhodnutie prijaté v referende nemôže byť zmenené. Takáto medzera pripúšťa konanie opakovaných, často aj bezúčelných miestnych referend a tiež akúsi „právnú neistotu“ v rozhodnutiach prijatých v miestnom referende.

Záver

V nadväznosti na vykonanú komparáciu slovenského a českého miestneho referenda možno konštatovať, že s úpravou miestneho referenda sa naši západní susedia vysporiadali oveľa lepšie a precíznejšie. Naša právna úprava, aj napriek tomu, že prešla mnohými úpravami nie je postačujúca. V príspevku som sa zamerala predovšetkým na to, čo môže byť predmetom rozhodovania obyvateľov obce, keďže podľa môjho názoru je naša právna úprava v tomto smere nejasná a vágna. Za najzásadnejší problém pri vymedzení predmetu miestneho referenda v zákone o obecnom zriadení vnímam absenciu negatívneho výpočtu otázok, ktoré nemôžu byť predložené na rozhodnutie v miestnom referende. Vyriešenie tejto otázky by podľa môjho názoru značne zredukovalo množstvo miestnych referend, ktoré sú v mnohých prípadoch bez právneho účinku alebo sú v rozpore s právnym poriadkom Slovenskej republiky. V tomto smere nám môže byť dozaista dobrým príkladom práve Česká republika, ktorý takýto taxatívny výpočet zakotvila v zákone o miestnom referende. Samotná úprava predmetu referenda však nebude postačovať, ak sa náležitým spôsobom neupraví aj záväznosť výsledkov miestneho referenda a taktiež ak zostane nedoriešená otázka kontroly predmetu miestneho referenda.

Literatúra

KRUNKOVÁ, A. 2010. Verejná moc a priama demokracia. Košice: UPJŠ v Košiciach. ISBN 9788070978597.

MATES, P. 2004. Ještě jednou k místnímu referendu. In: Právní zpravodaj. 2004, 14.

SVOBODA, P. 2010. Konzultativní místní referendum – ano či ne? In: Acta Universitatis Carolinae. ISSN 03230619.

TRELLOVÁ, L. 2018. Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. 1. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer, ISBN: 978-80-8168-842-3.

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

Zákon č. 22/2004 Sb. o miestním referendu a o změně některých zákonů v platnom znení.

Nález Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. IV. ÚS 223/04 zo dňa 09.02.2005.

Adresa autora

JUDr. Monika Kajla

UPJŠ v Košiciach, Právnická fakulta

Kováčska 26, 040 01 Košice

E-mail: monika.kajla@upjs.sk

PREVENTÍVNA KONTROLA ÚSTAVNOSTI PREDMETU REFERENDA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

PREVENTIVE REVIEW OF THE CONSTITUTIONALITY OF THE SUBJECT OF THE REFERENDUM IN THE SLOVAK REPUBLIC

Jana Volochová

Abstract:

The examination of the conformity of the subject of the referendum in the framework of preventive protection of constitutionality was introduced into the Slovak legal order by constitutional law no. 90/2001 Coll. (a big change). Its purpose is to prevent the risk of a referendum, the subject of which could be contrary to the Constitution and constitutional laws. The aim of the contribution is to analyze the constitutional law of the possibility of the President of the Slovak Republic to initiate proceedings to review the conformity of the subject of the referendum with the constitution or constitutional laws of the Constitutional Court of the Slovak Republic.

Keywords: referendum, preventive control, protection of constitutionality

Úvod

Referendum ako forma priamej demokracie je v súčasnosti vnímané, ako najrozšírenejší a najefektívnejší spôsob, ktorým sa umožňuje občanom podieľať sa na správe vecí verejných a rozhodovaní o zásadných otázkach, nielen na celoštátnej úrovni, ale aj na úrovni regionálnej a miestnej. Popri nepretržite fungujúcej zastupiteľskej demokracii, je referendum ako jedna z foriem priamej demokracie, neodmysliteľnou a doplňujúcou súčasťou rozhodovania vo vyspelom demokratickom a právnom štáte (Palúš a kol. 2016).

V rámci súčasných systémov vládnutia, i napriek svojim výhodám, referendum stále predstavuje len suplementárnu formu účasti na verejnej moci. Platí to aj napriek tomu, že používanie referenda ako decízneho nástroja a konštituenta štátnej vôle globálne v poslednej dobe narastá (Krošlák a kol. 2016).

V úvodnej časti príspevku si načrtne stručnú charakteristiku referenda a jeho ústavnoprávnu úpravu v podmienkach Slovenskej republiky. Následne sa budeme podrobne venovať predmetu fakultatívneho referenda podľa čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“ alebo „ústava“) rozoznáva dva typy celoštátneho referenda - obligatórne referendum (čl. 93 ods.1) a fakultatívne referendum (čl. 93 ods. 2). Právo hlasovať v referende priznáva Ústava SR každému občanovi, ktorý má právo voliť do Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „Národná rada SR“). To znamená, že právo zúčastniť sa na referende sa viaže na dve podmienky: dosiahnutie 18 roku veku a štátne občianstvo. Z uvedeného vyplýva, že prekážky hlasovania v referende sú

totožné s prekážkami práva voliť do Národnej rady SR. Prekážkou hlasovať v referende je zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia. V rámci skúmania danej problematiky sa zameriame na fakultatívne referendum a problémy jeho ústavnej a zákonnej úpravy.

Jediným oprávneným orgánom vyhlásiť celoštátne referendum je prezident Slovenskej republiky (ďalej len „prezident SR“). Prezident SR vyhlási fakultatívne referendum v dvoch prípadoch: ak sa na tom uznesie Národná rada SR, alebo ak o to petíciou požiada 350 000 občanov Slovenskej republiky. Prezident SR vyhlási referendum do 30 odo dňa prijatia petície občanov alebo uznesenia Národnej rady SR. V predmetnom príspevku sa budeme zaoberať vybranými problémami ústavnej a právnej úpravy fakultatívneho referenda iniciovaného petíciou občanov.

Fakultatívne referendum vyplýva z formulácie čl. 93 ods. 2, ktorý stanovuje, že referendum sa môže rozhodnúť aj o iných dôležitých otázkach verejného záujmu. Táto ústavná úprava poskytuje pomerne široké možnosti pre výklad (Bröstl 2015). Fakultatívne referendum sa teda môže konať o akejkolvek dôležitej otázke verejného záujmu, ak nejde o otázku verejného záujmu, ktorá je síce dôležitá, avšak v Ústave SR je táto otázka výslovne označená ako otázka, o ktorej sa nesmie referendum konať. V čl. 93 ods. 3 sa v taxatívnom výpočte určujú otázky, ktoré sú dôležitými otázkami verejného záujmu, no napriek tejto dôležitosti sú vylúčené tak z obligatórneho ako aj fakultatívneho referenda. Ide o základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet. Všetky ostatné otázky, ktoré nie sú predmetom čl. 93 ods. 3 Ústavy SR môžu byť predmetom fakultatívneho referenda v prípade, ak majú povahu dôležitého verejného záujmu a neobsahujú hrozbu kolízie s ústavnou normou, ktorá sa nemôže zmeniť výsledkom referenda (Drgonec 2018).

Preskúmanie predmetu referenda

Garantom preskúmania ústavnosti predmetu fakultatívneho referenda a posúdenie, či predmet referenda je dôležitou otázkou verejného záujmu je prezident SR. Ak bolo referendum iniciované petíciou občanov SR, ak je povinnosťou prezidenta taktiež preskúmať, či petícia občanov svojim obsahom zodpovedá ústave a ústavným zákonom a či má predpísané náležitosti podľa zákona o výkone petičného práva.

Právo na vyhlásenie referenda sa uplatňuje kolektívne, nie je to subjektívne právo (Čič a kol. 2012). Subjektom práva na vyhlásenie referenda teda nie je každý občan osobitne. Toto právo sa musí uplatniť kolektívne skupinou občanov, ktorí spĺňajú podmienku počtu osôb – najmenej 350 000 občanov (Drgonec 2015).

Petícia občanov v súvislosti s vyhlásením referenda sa riadi zákonom č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o petičnom práve“), to znamená, že aj pri podpisovaní hárkov na iniciovanie referenda, sa vychádza z tohto zákona. Ustanovenia zákona o petičnom práve, ako aj čl. 27 Ústavy SR nikoho neobmedzujú pri výkone petičného práva. Petičné právo podľa čl. 27 je priznané rovnako občanom SR, ako aj cudzincom. Teda o vyhlásenie referenda môže žiadať každý, nielen občan SR. Po predložení petičných hárkov prezidentovi SR sa otázka občianstva neskúma. Skúma sa iba dodržanie náležitostí petície podľa zákona o petičnom práve. Podmienka štátneho občianstva je nutná pri samotnej účasti na referende, pretože toto právo už nie je určené každému, ale iba občanovi, ktorí v deň konania referenda dovŕšili vek 18 rokov a má právo voliť do Národnej

rady SR (Čič a kol. 2012). Drgonec (2015) uvádza, že Ústava SR síce v čl. 27 ods. 1 v spojení s čl. 52 ods. 2 priznáva petičné právo aj cudzincom, avšak petícia podľa čl. 95 ods. 1 je Ústavou SR určenou formou pre uplatnenie osobitného ústavného práva na vyhlásenie referenda, ktoré sa nepriznáva cudzincom, ale výlučne občanom SR.

Ústava SR ukladá prezidentovi povinnosť vyhlásiť referendum v lehote 30 dní odo dňa prijatia petície občanov. Povinnosťou prezidenta je vyhlásiť iba také referendum, ktoré je v súlade s Ústavou SR (implikovaná ústavná povinnosť). Medzi jeho povinnosti patrí overenie tohto súladu i možnosť podať návrh na Ústavný súd SR, aby on rozhodol o súlade predmetu referenda s Ústavou SR alebo ústavným zákonom (Čič a kol. 2012). Ústavná lehota 30 dní začína plynúť objektívne, nezávisí od momentu preukázania, že návrh na vyhlásenie referenda skutočne predložila prezidentovi skupina minimálne 350 000 občanov SR (Drgonec 2015).

V podmienkach SR sú návrhy prijaté v referende prameňom práva. Národná rada SR môže zrušiť výsledok referenda až po troch rokoch po nadobudnutí jeho účinnosti a len ústavným zákonom. Preventívnou ochranou ústavnosti v prípade preskúmania súladu referenda (čl. 95 ods. 2) s ústavou alebo ústavnými zákonmi sa má zabezpečiť stav, aby nebol prijatý taký návrh, ktorým by mohla byť narušená ústavnosť. Ústavný súd SR v tomto prípade zabezpečuje ochranu ústavnosti svojou právomocou súvisiacou s uplatňovaním demokratických foriem vlády. Táto právomoc vyplýva z nevyhnutnosti ochrany riadneho fungovania inštitútov demokratického a právneho štátu (Šramel 2015). Predmetná právomoc Ústavného súdu SR je zakotvená v čl. 129, ktorý upravuje volebné súdnictvo a s tým spojené i referendové súdnictvo. Preventívna kontrola ústavnosti predmetu referenda bola zavedená do slovenského právneho poriadku treťou novelou Ústavy SR v roku 2001 a to ústavným zákonom č. 90/2001 Z.z.. Táto novela preniesla zodpovednosť za riešenie otázky ústavnosti predmetu referenda na Ústavný súd SR. Predmetná novela vyvoláva celý rad otázok, ako teoretických, tak i praktických. Tu môžeme konštatovať, že každá neistota, spojená s ústavnou a právnou úpravou referenda sponchybňuje zmysel a význam tohto inštitútu priamej demokracie.

Súlad návrhu prijatého v referende s koncepciou právneho poriadku sa dá zabezpečiť iba tak, že v prípade podozrenia, že návrh predložený v referende je v rozpore s ústavou, sa tento návrh preverí skôr, ako sa referendum vyhlási. Účelom konania o súlade referenda s ústavou je zistiť, či jeho konaním nie je ohrozená ústavnosť (Drgonec 2017). Týmto konaním sa poskytuje druhová ochrana ústavnosti. Je dôležité uviesť, že preventívnou ochranou ústavnosti sa skúma súlad predmetu referenda nie s celým právnym poriadkom Slovenskej republiky, ale len jeho súlad s Ústavou SR a ústavnými zákonmi.

Prezident SR nemá povinnosť iniciovať konanie o súlade predmetu referenda. Vyplýva to i z uznesenia Ústavného súdu SR, ktoré uvádza: *„Z ústavy, konkrétne z jej čl. 95 vyplýva, že vyhláseniu referenda prezidentom predchádza konanie a rozhodovanie prezidenta o vyhlásení referenda. Ak prezident republiky zistí, že nebola splnená niektorá z predpísaných ústavných a zákonných podmienok na vyhlásenie referenda, nie je oprávnený petíciou iniciované referendum vyhlásiť. Takéto jeho konanie nemožno hodnotiť ako porušenie petičného práva občana. Vyvolať právne účinky vyplývajúce z požiadaviek uvedených v petícii môže iba taká petícia, ktorá je plne v súlade s ústavou a zákonom o petičnom práve Rozhodnutie prezidenta o vyhlásení referenda nemá charakter individuálneho právneho aktu,*

je všeobecne záväzná a má normatívny charakter. Keďže v prípade rozhodnutia o vyhlásení referenda nejde o individuálny právny akt, nemá mať náležitosti individuálneho právneho aktu, ako je napríklad odôvodnenie rozhodnutia, poučenie o možnosti podať proti nemu opravný prostriedok atď.“ (I. ÚS 55/2000).

Ako sme uviedli v predchádzajúcom texte, prezident ma povinnosť do 30 dní odo dňa prijatia uznesenia Národnej rady SR alebo petície občanov SR vyhlásiť referendum. V prípade, že sa prezident SR rozhodne začať konanie o súlade predmetu referenda predložený tohto návrhu Ústavnému súdu SR, 30 dňová lehota neplynie, ale spočíva do nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia Ústavného súdu SR. Ústavný súd SR je viazaný lehotou 60 dní odo dňa doručenia návrhu. To znamená, že prezident nemá povinnosť vyhlásiť referendum po predložení uznesenia parlamentu, ani po predložení petičných hárkov s uvedeným počtom podpisov, ak otázka/y sú v rozpore s čl. 93 ods. 3 Ústavy SR (Čič a kol. 2012).

Ústava SR podmieňuje podanie návrhu na preskúmanie predmetu referenda pochybnosťou prezidenta, ktorá je daná pocitom a vyjadruje subjektívny stav. To znamená, že v prípade pochybnosti, predloží prezident návrh na začatie konania o predmete referenda podľa čl. 125b ods. 2. V tomto prípade nie je právne významne, či je prezident jediný, kto pocíti pochybnosť o dôležitosti a ústavnosti predmetu referenda, alebo či verejnosť, politické strany, vláda alebo akýkoľvek iný subjekt vyvinú tlak na prezidenta, aby takto konal (Drgonec 2017). Na tomto mieste je dôležité zdôrazniť skutočnosť, že pri podaní návrhu sa nerozlišuje, či o vyhlásenie referenda požiadali poslanci Národnej rady alebo bolo iniciované petíciou občanov SR.

Preventívna kontrola súladu návrhov predkladaných v referende s Ústavou SR alebo ústavným zákonom súvisí s čl. 107 Ústavy SR, ktorého prvá veta hovorí: „Prezidenta možno sťahovať iba za úmyselné porušenie ústavy alebo za vlastizradu.“ V súvislosti s vyhlásením referenda to znamená, že ak prezident vyhlási referendum o otázke, ktorá je v rozpore s Ústavou SR, poruší ústavu, alebo ak odmietne vyhlásiť referendum o otázke, ktorá je v súlade s Ústavou SR tiež poruší ústavu. Priznaním oprávnenia prezidentovi podať Ústavnému súdu SR návrh na preskúmanie predmetu referenda a jeho súladu s Ústavou SR, sa mu vytvorila ochrana pred čl. 107 ústavy. Politická zodpovednosť sa takto preniesla na Ústavný súd SR, ktorého sudcovia až do skončenia svojho funkčného obdobia nijakú právnu ani politickú zodpovednosť nemajú (Drgonec 2015).

Pri posudzovaní termínu „dôležitosti“ otázky predkladanej v referende a jej ústavnosti je Ústavný súd SR v zložitej pozícii. Táto situácia by bola komplikovaná predovšetkým v prípade, ak by predmetné referendum malo byť vyhlásené na základe petície občanov. V stave nedostatočnej politickej kultúry, resp. zneužívania referenda, vzniká pre Ústavný súd SR riziko, že by v tomto prípade mohol vmanévrovať do riešenie politických otázok. Hodnotiť z pohľadu Ústavného súdu SR, či ide o dôležitú otázku verejného záujmu je náročné, nakoľko už ústavou stanovené kvórum, ktoré je pre petíciu občanov stanovené je vysoké (Nikodým 1997).

Na jednej strane, preventívna kontrola ústavnosti realizovaná Ústavným súdom SR vo veci preskúmania predmetu referenda, pôsobí do určitej miery nesystémovo. Čl. 93 ods. 2., ktorý upravuje predmet fakultatívneho referenda je koncipovaný veľmi široko a vedie skôr k výkladu tohto neurčitého pojmu. Na strane druhej, posudzovanie súladu predmetu referenda s ústavou a ústavnými zákonmi, môže predstavovať zložitý odborný a ústavnoprávny

problém, preto je pôsobnosť Ústavného súdu SR v danej veci potrebná. Ak uvedieme príklad právomoci prezidenta odmietnuť podpísať zákon a vrátiť ho parlamentu s pripomienkami na prerokovanie, nemožno klasifikovať mnohé vrátené zákony parlamentu tak, že by ich posúdenie, a to i z hľadiska ich súladu s ústavou, nekladlo nárok na odbornosť (Nikodým 2002).

Po prvý krát využil prezident SR možnosť predložiť návrh na preskúmanie súladu predmetu referenda s Ústavou SR Ústavnému súdu SR, v súvislosti s referendom o rodine, ktoré iniciovala Aliancia za rodinu. Práve pri vyhlásení predmetného referenda mal prezident SR pochybnosť, či referendové otázky nezasahujú so sféry základných práv a slobôd, ktoré sú explicitne Ústavou SR z predmetu referenda vylúčené. Toto referendum bolo iniciované petíciou občanov SR. Predmetom referenda boli štyri otázky, ktoré sa venovali manželstvu, registrovaným partnerstvám, adopcií deti homosexuálnymi párami a sexuálnou výchovou na školách. V tomto konkrétnom prípade Ústavný súd SR pri posudzovaní predložených referendových otázok rozhodol, že tri zo štyroch predložených otázok sú v súlade s Ústavou SR.

Záver

Preventívna ochrana ústavnosti v prípade preskúmania súladu predmetu fakultatívneho referenda podľa čl. 93 ods. 2 Ústavy SR s ústavou alebo ústavným zákonom, je kontroverznou a diskutovanou témou v oblasti ústavného práva. Podľa čl. 125b ods. 3 nemožno podľa čl. 95 ods. 1 vyhlásiť referendum, o ktorého predmete rozhodol Ústavný súd SR, že je v rozpore s ústavou alebo ústavným zákonom. Pozitívnym prvkom preventívnej kontroly ústavnosti, je prvok hospodárnosti, nakoľko samotné uskutočnenie referenda je finančne náročnou záležitosťou. V prípade referenda o rodine, pred vyhlásením ktorého prezident SR po prvýkrát využil možnosť predložiť návrh Ústavnému súdu SR preskúmať ústavnosť predmetu referenda, sa nestotožňujeme s rozhodnutím Ústavného súdu. Sme toho názoru, že ak v tomto prípade jedna otázka zo štyroch, ktoré boli predmetom referenda bola v rozpore s negatívnym výpočtom predmetu referenda podľa čl. 93 ods. 2, nemalo byť takéto referendum vyhlásené ani po vylúčení predmetnej otázky.

Literatúra

BRÖSTL, A. a kol., 2015. *Ústavné právo Slovenskej republiky. 3. upravené vydanie*. Plzeň: Aleš Čenek, s. r.o.. ISBN978-80-7380-580-7.

ČIČ, Milan a kol., 2012. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina: Eurokódex. ISBN 978-80-89447-93-0.

DRGONEC, J., 2018. *Ústavné právo hmotné*. Bratislava: C. H. Beck, ISBN 978-8-89603-57-2.

DRGONEC, J., 2015. *Ústava Slovenskej republiky*. Bratislava: C. H. Beck, ISBN 978-80-89603-39-8.

DRGONEC, J., 2017. *Ústavné právo procesné*. Bratislava: C. H. Beck. ISBN 978-80-89603-52-7.

KRESÁK, P., 2016. *Uplatňovanie priamej demokracie v SR, cesta plná ústavných prekážok*. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.), 2016. *Přímá demokracie*. Brno: Masarykova univerzita, Fakulta sociálních studií. ISBN 978-80-210-8351-6.

KROŠLÁK, D. et. al., 2016. *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer s. r.o. ISBN 978-80-8168-511-8.

NIKODÝM, D., 1997. *Referendum v Ústave Slovenskej republiky*. In: *Právny obzor*. Roč. 80, č. 1. Bratislava: Ústav štátu a práva SAV. ISSN 0032-6984.

PALÚŠ, I. et. al., 2016. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach. ISBN 978-80-8152-442-4.

ŠRAMEL, B., 2015. *Ústavné súdnictvo*. Trnava: Občianske združenie FSV. ISBN 978-80-971952-0-5.

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 55/2000 z dňa 24. 08. 1999

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS. 19/09

Adresa autora

PhDr. Jana Volochová
Katedra verejnoprávných disciplín
Fakulta verejnej správy, UPJŠ v Košiciach
Popradská 66, 041 32 Košice 1
E-mail: jana.volochova@student.upjs.sk

SAMOSPRÁVA AKO ZÁKLADNÝ SUBSYSTEM VEREJNEJ SPRÁVY, AKTUÁLNE ÚLOHY A VÝZVY PRE EFEKTÍVNU SAMOSPRÁVU

SELF-GOVERNANCE AS A BASIC SUBSYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION, CURRENT ROLES AND CHALLENGES FOR EFFECTIVE SELF-GOVERNMENT

Jozef Andrejčák

Abstract:

In the paper we will deal with self-governmnet as a basic system of public administration. We will also focus an specific actual tasks and challenges that stand for the self-government itself. As part of our contribution, we will try to outline and analyze problems related to some current self-governmnet tasks.

Keywords: self government, public administrations

Úvod

V príspevku sa budeme zaoberať samosprávou ako základným systémom verejnej správy. Náš záujem budeme orientovať aj na konkrétne aktuálne úlohy a výzvy, ktoré stoja pre samotnou samosprávou. V rámci nášho príspevku sa pokúsime načrtnúť a analyzovať problémy súvisiace s niektorými aktuálnymi úlohami samosprávy.

1. Územná samospráva

Verejná správa je činnosť vykonávaná orgánmi štátnej správy, samosprávy a verejnoprávnymi inštitúciami pri zabezpečovaní verejných úloh. Verejná správa na Slovensku je organizovaná na troch úrovniach Štát – kraj – obec. Na Slovensku existuje takzvaný paralelný model, v ktorom je štátna správa oddelenou, samostatnou zložkou verejnej správy.

Územná samospráva v súčasnosti predstavuje neoddeliteľnú súčasť demokratického a právneho štátu. V súlade so zásadou, že základom slobodného štátu je slobodná obec. Myšlienka samosprávy založená na pluralite spoločenský a politických záujmov je zlúčiteľná len s demokraciou. Zároveň môžeme povedať, že je založená aj na partnerskom vzťahu so štátom s územnými verejnoprávnymi korporáciami ako subjektmi samosprávy. V moderných demokraciách na význam miestnej samosprávy poukazuje aj Európska charta miestnej samosprávy, ktorá vo svojej preambule ma zakotvené, že miestna samospráva je jedným z hlavných základov akéhokoľvek demokratického zriadenia, že právo občanov podieľať sa na správe vecí verejných je jednou z demokratických zásad zdieľaných všetkými štátmi Rady Európy, že toto právo je najlepšie vykonávať na miestnej úrovni a že ochrana a posilňovanie miestnej samosprávy je dôležitým príspevkom k budovaniu Európy založenej na zásadách demokracie a decentralizácie moci.

Z hľadiska širších súvislostí územná samospráva predstavuje demokratický základ organizácie a riadenia vecí verejných v podmienkach moderných demokracií založených na princípoch decentralizácie a subsidiarity.

Územnú samosprávu môžeme chápať ako špecifickú spoločenskú činnosť zameranú na verejné záležitosti, ktorá by mala vychádzať alebo byť ovplyvnená verejným záujmom. Môžeme hovoriť o organizácii spoločnosti slúžiacej na zabezpečovanie určitých úloh, ktoré sa vytvárajú na územnom základe. Územnú samosprávu môžeme vnímať aj ako vyjadrenie snahy realizovať úlohy na zabezpečenie záujmov územného spoločenstva relatívne samostatne a bez priamych zásahov štátu a štátnych orgánov. Štát prenecháva správu vlastných záležitostí na nezávislom a možno hovoriť aj o autonómnom rozhodovaní územných samosprávnych celkov, avšak ponecháva si významné kontrolné a dozorné právomoci, predovšetkým v záujme ústavnosti a zákonnosti v ich konaní. Takéto postavenie štátu vo vzťahu k územnej samospráve nie je limitujúce pre samosprávu, resp. nemali by sme ju vnímať ako limitujúci faktor. Územná samospráva by mala využívať dozorujúce a kontrolné orgány aj preventívne, tak aby bola zachovávaná jej zákonnosť pri jednotlivých činnostiach

Samotná územná samospráva našla svoje vyjadrenie priamo v Ústave Slovenskej republiky a to vo štvrtej hlave (čl. 64 – 71).

Základom ústavnej koncepcie územnej samosprávy v našich podmienkach sú dve východiská:

- ponímanie občana ako aktívneho subjektu zúčastňujúceho sa na správe vecí verejných
- ponímanie územného samosprávneho celku ako určitej komunity ľudí oprávnenej rozhodovať o svojich veciach priamo alebo prostredníctvom volených zástupcov.

Územnú samosprávu môžeme vnímať aj ako prejav ústavného práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných. Čiže občan má právo zúčastňovať sa na realizácii verejnej moci práve aj formou územnej samosprávy. Čo sa týka druhého východiska ústava priznáva územným spoločenstvám právnu subjektivitu. Vníma ich ako samostatné a nezávislé právne subjekty, sú oprávnené na výkon časti verejnej správy, majú právo na samosprávu.

1.2 Obec – základná jednotka územnej samosprávy

Územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok. Samosprávu rozdeľujeme z hľadiska územného na: miestnu samosprávu (obce, mestá) a regionálnu samosprávu (samosprávne kraje). V zmysle ústavy Slovenskej republiky (čl. 64a) môžeme definovať obec ako samostatný územný samosprávny a správny celok združujúci osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt. Medzi základné úlohy obce patrí starostlivosť o všestranný rozvoj obce a zabezpečovať a chrániť záujmy obyvateľov. Čo sa týka vzťahu obce a vyššieho územného celku je potrebné skonštatovať, že nie sú voči sebe v žiadnom nadriadenom postavení. Samospráva na oboch stupňoch je konštituovaná nezávisle a samostatne. Tento stav nevylučuje spoluprácu, dokonca samotné pôsobenie obcí a vyšších územných celkov si vyžaduje kooperáciu. Vyšší územný celok je verejnoprávnou korporáciou vyššej úrovne územnej samosprávy, zabezpečujúcou územnú samosprávu v oblastiach, ktorý je nemôžu obce zabezpečovať.

Základom územnej samosprávy je obec, obec ktorá spĺňa podmienky môže byť vyhlásená za mesto. Osobitnú právnú úpravu na Slovensku má hlavné mesto Bratislava a mestá s počtom obyvateľov nad 200tis. Ide o zákon č. 377/1990 Zb o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice. Osobitné postavenie je dané aj tým, že samospráva je tu na vykonávaná na dvoch úrovniach a to na úrovni mesta a mestských častí. Tomu zodpovedá aj štruktúra orgánov, mestské časti sú právnickými subjektmi za podmienok ustanovenými zákonom a štatútom mesta.

K základným znakom obce ako samostatného samosprávneho celku patrí územie obce, obyvatelia a výkon samosprávy.

Územie obce sa odvíja od ústavy a zákona o obecnom zriadení. Územie obce tvorí jeho katastrálne územie. Obec zriaďuje, zrušuje, rozdeľuje alebo zlučuje vládou so súhlasom dotknutej obce, vrátane stanoviska Okresného úradu v sídle kraja. K úprave územia obce existuje zákonná úprava doplnená o mechanizmus realizácie územných zmien. Zlúčiť alebo rozdeliť obec možno len s účinnosťou ku dňu konania volieb do orgánov územnej samosprávy obcí. Potrebné náležitosti upravuje zákon o obecnom zriadení.

Právne postavenie obyvateľov obce je vymedzené stanovením práv a povinností vo vzťahu k obci a jej orgánom. Obyvatelia sa zúčastňujú na samospráve obcí a majú právo najmä: voliť orgány obce a byť volení do týchto orgánov, hlasovať o dôležitých otázkach života a rozvoja obce – miestne referendum, zúčastňovať sa na verejných zhromaždeniach obyvateľov obce a na zasadnutiach obecného zastupiteľstva, obracať sa s podnetmi, sťažnosťami na orgány obce. a iné.

Výkon samosprávy sa uskutočňuje orgánmi obce starosta a obecné zastupiteľstvo, ktoré predstavujú dominantnú formu výkonu samosprávy. Doplnením výkonu samosprávy môžeme považovať aj mieste referendum a zhromaždenie obyvateľov.

2. Aktuálne úlohy pre efektívnu samosprávu

2.1. Princípy dobrej verejnej správy

Pri zameraní sa na efektívnosť samosprávy respektíve verejného sektora je dôležité vychádzať z princípov dobrej samosprávy. Dobrú verejnú správu je ťažšie zdefinovať, samotná definícia však vychádza z jednotlivých princípov.

- princíp viazanosti s právom: všetky rozhodnutia, akty sa opierajú o právnu normu
- princíp rovnosti a zákaz diskriminácie
- princíp proporcionality: ide o spravodlivú rovnováhu medzi cieľom a použitými prostriedkami. V praxi to môžeme vnímať, keď dochádza k stretu verejného so súkromným záujmom
- princíp právnej istoty: jasné a zrozumiteľné predpisy, predvídateľná a jasná postupnosť orgánov, ochrana práv
- konanie v primeranej lehote
- princíp spoluúčasti: strana v spore má vždy právo účasti
- princíp rešpektovania súkromia
- princíp transparentnosti
- princíp kontroly

2.2. Aktuálne úlohy pre efektívnu samosprávu

Efektívna samospráva musí zabezpečiť efektívnosť vo svojich úlohách, má pôsobiť ako regulátor, garant, tvorca a poskytovateľ verejných služieb.

Činitele ovplyvňujúce efektívnosť:

- usporiadanie občianskej spoločnosti
- financovanie
- systém riadenia
- uplatňovanie nových prvkov vedy a techniky
- konkurencia vo vnútri verejného sektora.

Metódy dosahovania efektívnosti, ktoré vychádzajú aj z aktuálnych výziev pre samosprávu

- programový rozpočet obcí
- strednodobé rozpočtovanie
- verejné obstarávanie
- aplikácie štandardov
- kontrola vo verejnom sektore.

Z aktuálnych úloh a výziev, ktoré sú v súčasnosti postavené pred samosprávou vyplýva aj jej samotná modernizácia. Za jednu z najdôležitejších úloh pre samosprávu môžeme považovať samotnú informatizáciu, viazanú na jednotlivé projekty z úrovne vlády SR. Aktuálne úlohy v tejto oblasti sú viazané na vzdelanie pracovníkov a efektívne zabezpečovanie služieb spojených s informatizáciou. Hospodárnosť a transparentnosť je priamo spojená s programovým rozpočtom, schvaľovaným obecnými zastupiteľstvami, verejným obstarávaním a samotnou kontrolou z úrovne kontrolórov obcí a iných orgánov. Participácia občanov na samospráve obcí je jedným z ďalších prvkov v modernizácii samosprávy. Participácia občanov je viazaná na občiansku spoločnosť a úlohou samosprávy v tejto oblasti je priamo zapojiť občanov do istého rozhodovacieho procesu. Možnosťou obcí je tvorba participatívneho rozpočtu, prostredníctvom ktorého dávame občanom možnosť ovplyvniť rozdelenie časti finančných prostriedkov v rámci schváleného rozpočtu obce. Stabilizácia a zvýšenie kvality personálu priamo vyplýva z jednotlivých úloh a výziev, ktoré stoja v súčasnosti pred samosprávou. Kvalita poskytovania služieb samosprávou spočíva v personálnej, vedomostnej a technickej stránke a pripravenosti obecných úradov.

Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) sa vo svojej analýze týkajúcej sa slovenskej verejnej správy venuje piatim oblastiam, v ktorých pomenúva kľúčové výzvy. Zameriava sa na riadenie, rozvoj a realizáciu politík s využitím analytických a hodnotiacich nástrojov, riadenie ľudských zdrojov vo verejnej správe, digitalizáciu slovenskej verejnej správy a tiež transparentnosť a bezúhonnosť pri správe vecí verejných.

Záver

Záverom môžeme zhrnúť, že samospráva je jedným zo základných demokratických prvkov spoločnosti, ktorá má svoje opodstatnenie. Z hľadiska právnej úpravy je územná samospráva riešená na dostatočnej úrovni. V súčasnosti však pred samosprávou stoja aktuálne

úlohy a výzvy, ktoré sú zamerané na viacero oblastí. Je dôležité, aby samospráva za pomoci viacerých zložiek dokázala tieto úlohy naplniť a stať sa efektívnou pri zabezpečovaní svojich úloh.

Literatúra

JESENKO, Michal a kolektív. 2015. Obec ako subjekt tvorby práva. Košice: Univerzita Pavla Jozef Šafárika v Košiciach. ISBN 978-80-8152-372-4

PALÚŠ, Igor., JESENKO, Michal., KRUNKOVÁ Alena., 2010. Obec ako základ územnej samosprávy. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. ISBN 978-80-8129-003-9

PALÚŠ, I. a kolektív. 2016. Ústavné právo Slovenskej republiky, Košice Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

SOTOLÁŘ, Jozef. 2003. Zákon o obecnom zriadení (komentár), Sotac, s.r.o, Košice 2003. ISBN 80-968356-1-0

Právne normy:

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

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

Zákon č.377/1990 Zb. o hlavnom meste Bratislava v znení neskorších predpisov

Zákon č.302/2001 Zb. o samospráve vyšších územných celkov

Internetové zdroje

<https://www.vicemier.gov.sk>

Adresa autora

Jozef Andrejčák, Mgr.
FVS UPJŠ, Popradská 66, Košice
Zupkova 7, 040 22 Košice
andrejcak207@gmail.com

**KOMPARÁCIA PRÁVOMOCÍ NAJVYŠŠIEHO
KONTROLNÉHO ÚRADU SLOVENSKEJ
REPUBLIKY, NEJVYŠŠIEHO KONTROLNÍHO ÚRADU
ČESKEJ REPUBLIKY A ÚRADU NAJWYŻSZA IZBA
KONTROLI V POLSKEJ REPUBLIKE¹**

**COMPARISON OF POWERS OF THE SUPREME AUDIT
OFFICE OF THE SLOVAK REPUBLIC, SUPREME AUDIT
OFFICE OF CZECH REPUBLIC AND SUPREME AUDIT
OFFICE OF POLAND**

Ján Králik

Abstract:

Ambition of this paper is to compare competencies of Supreme audit institutions of the Slovak republic, the Czech republic and the Republic of Poland. Paper focuses primarily on the comparison of the personal and substantive scope of these institutions.

Keywords: Lima Declaration, Supreme Audit Office of the Slovak Republic, Supreme audit office of Czech Republic, Supreme Audit office of Poland

Limská deklarácia – návod k právnej úprave najvyšších kontrolných inštitúcií

Slovenská republika, Česká republika aj Poľská republika pri konštituovaní svojich najvyšších kontrolných inštitúcií (angl. Supreme audit institutions) vychádza i z politického² dokumentu Deklarácie smerníc o zásadách nezávislej kontroly (v literatúre sa často označuje aj ako tzv. Limská deklarácia). Limská deklarácia predstavuje „recept“ na to, ako má byť najvyššia kontrolná inštitúcia v štáte formovaná, na akých princípoch má stáť jej činnosť a akým spôsobom majú byť upravené jej právomoci a postupy.

Možno povedať, že Limská deklarácia upravuje model kontroly, ktorý predstavuje kompromis, prípadne strednú cestu medzi dvoma v zásade nezlučiteľnými prístupmi ku štátnej kontrole financií. Prvým je prístup „etatistický“, pre ktorý je príznačné pomerne silné postavenie najvyššej kontrolnej inštitúcie, široký rozsah právomocí a veľký okruh kontrolovaných subjektov ako aj možnosť kontrolovať hospodárenie so súkromnými prostriedkami kontrolovaných subjektov. Druhým je prístup, ktorý možno označiť za liberálny. Liberálny prístup sa vyznačuje obmedzovaním možností štátnej kontroly súkromných prostriedkov. Kompromisný prístup zakotvený Limskou deklaráciou stanovuje,

¹ Príspevok vznikol v rámci riešenia projektu VEGA č. Vega č. 1/0386/19 - Nové dimenzie metodológie právnej argumentácie - Úloha právnych princípov vo viacúrovňovom právnom systéme.

² Limská deklarácia nie je prameňom práva v Slovenskej republike, Českej republike ani v Poľskej republike.

že kontrole vždy podlieha nakladanie s verejnými prostriedkami a okrem toho súkromné prostriedky podliehajú kontrole ak sú s verejnými prostriedkami spojené vo významnej výške. (Drgoncová, 2007)

Zakotvenie najvyšších kontrolných inštitúcií v právnom poriadku Slovenskej republiky, Českej republiky a Poľskej republiky

V Slovenskej republike (ďalej aj SR) Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky (NKÚ SR) konštituuje Ústava v druhom oddieli tretej hlavy, t.j. článku 60 až 63. Čl. 63 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj ÚSR) stanovuje: „Postavenie, pôsobnosť, vnútorné organizačné členenie a základné pravidlá kontrolnej činnosti najvyššieho kontrolného úradu ustanoví zákon.“ Čl. 63 teda možno označiť za blanketovú právnu normu. Na ústavnú úpravu nadväzuje zákon 39/1993 Z.z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky (ďalej aj ZNKÚSR).

Ústava Českej republiky³ (ďalej aj ÚČR) zakotvuje Nejvyšší kontrolní úřad (ďalej aj NKÚ ČR) vo svojom článku 97. Odsek 3 tohto článku: „(3) *Postavení, působnost, organizační strukturu a další podrobnosti stanoví zákon.*“, obsahuje blanketovú právnu normu obdobne ako je tomu v ÚSR. V Českej republike (ďalej aj ČR) je zákonom upravujúcim pôsobnosť, organizačnú štruktúru, činnosť, financovanie a hospodárenie Nejvyššieho kontrolního úřadu zákon 166/1993 Sb. (ďalej aj ZNKÚČR). Možno povedať, že ústavná úprava najvyššej kontrolnej inštitúcie je v Českej republike pomerne strohá oproti Slovenskej republike.

Ústava Poľskej republiky⁴ (ďalej aj ÚPR) zakotvuje úrad s názvom Najwyższa Izba Kontroli (ďalej aj NIK) vo svojich článkoch 202 až 207. Právnu úpravu postavenia a pôsobnosti tohto orgánu v ÚPR možno považovať za rámcovú, je podrobnejšia ako v ÚČR a menej podrobná ako ÚSR. Podobne ako je to aj v ústavách SR a ČR aj článok 207 ÚPR obsahuje blanketovú právnu normu odkazujúcu na zákon. Týmto zákonom je Zákon o Najvyššej Izbe Kontroly⁵ (ďalej aj ZNIK).

Komparácia vecnej a osobnej pôsobnosti NKÚ SR, NKÚ ČR a NIK

ÚSR NKÚ SR charakterizuje ako nezávislý orgán. Odsek 1 vymedzuje vecnú pôsobnosť NKÚ SR teda okruh spoločenských vzťahov v ktorých tento štátny orgán môže vydávať právne akty tak, že do pôsobnosti NKÚ zveruje kontrolu hospodárenia s prostriedkami rozpočtov, ktoré podľa zákona schvaľuje Národná rada Slovenskej republiky alebo vláda, majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, záväzkami a pohľadávkami štátu, verejnoprávnych inštitúcií, Fondu národného majetku Slovenskej republiky, obcí, vyšších územných celkov, právnických osôb s majetkovou účasťou štátu, právnických osôb s majetkovou účasťou verejnoprávnych inštitúcií, právnických osôb s majetkovou účasťou Fondu národného majetku Slovenskej republiky, právnických osôb s

³ Ústavní zákon 1/1993 Sb.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Dostupné na: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> . Poľské slovo konstytucja zodpovedá slovenskému slovu ústava, poľské slovo ustawa zodpovedá slovenskému slovu zákon.

⁵ Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 23 grudnia 1994. Online. Dostupné na WWW: <https://www.nik.gov.pl/podstawy-prawne-dzialania-nik/akty-prawne/ustawa-o-najwyzszej-izbie-kontroli.html>

majetkovou účasťou obcí, právnických osôb s majetkovou účasťou vyšších územných celkov, právnických osôb založených obcami alebo právnických osôb založených vyššími územnými celkami, majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami a pohľadávkami, ktoré sa poskytnú Slovenskej republike, právnickým osobám alebo fyzickým osobám v rámci rozvojových programov alebo z iných obdobných dôvodov zo zahraničia, majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, pohľadávkami a záväzkami, za ktoré Slovenská republika prevzala záruku, majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, pohľadávkami a záväzkami právnických osôb vykonávajúcich činnosti vo verejnom záujme. (Svák, 2017)

Odsek 2 vymedzuje osobnú pôsobnosť teda okruh osôb, voči ktorým môže tento štátny orgán vydávať právne akty a do pôsobnosti NKÚ SR zveruje a) vládu Slovenskej republiky, ministerstvá a ostatné ústredné orgány štátnej správy Slovenskej republiky a na orgány im podriadené, štátne orgány, ako aj právnické osoby, u ktorých vykonávajú funkciu zakladateľa alebo zriaďovateľa ústredné orgány štátnej správy alebo iné štátne orgány, obce a vyššie územné celky, právnické osoby zriadené obcami, právnické osoby zriadené vyššími územnými celkami, na právnické osoby s majetkovou účasťou obcí a právnické osoby s majetkovou účasťou vyšších územných celkov, štátne účelové fondy, verejnoprávne inštitúcie zriadené zákonom, právnické osoby, v ktorých majú majetkovú účasť verejnoprávne inštitúcie, na právnické osoby s majetkovou účasťou štátu, Fond národného majetku Slovenskej republiky, právnické osoby s určenou majetkovou účasťou Fondu národného majetku Slovenskej republiky, fyzické osoby a právnické osoby.

§ 2 ods. 1 ZNKÚ svojim textom v podstate kopíruje čl. 60 ods. 1 ÚSR, nasledujúce odseky stanovujú:

„(2) Úrad v rámci svojej pôsobnosti kontroluje aj

a) spôsob vyrubovania a vymáhania daní, ciel, odvodov, poplatkov a pokút, ktoré sú príjmom štátneho rozpočtu republiky, rozpočtov obcí a rozpočtov vyšších územných celkov,

b) výkon a uplatňovanie práv a dodržiavanie povinností vyplývajúcich z finančno-ekonomických vzťahov vznikajúcich pri hospodárení podľa odseku 1, ktorých účastníkom je subjekt uvedený v § 4.

(3) Na účely tohto zákona sa za prostriedky štátneho rozpočtu považujú aj prostriedky Európskych spoločenstiev a iné prostriedky zo zahraničia poskytnuté na financovanie projektov na základe medzinárodných zmlúv.“

§3 ZNKÚ: „Úrad vykonáva kontrolu z hľadiska dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov, hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti.“

V právnom poriadku Českej republiky je najvyššia kontrolná inštitúcia – NKÚ ČR – ústavou takisto konštituovaná ako nezávislý orgán čl. 97 ods. 1 ÚČR prvá veta: „Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislý orgán.“

Vecnú a osobnú pôsobnosť NKÚ ČR upravuje § 3 ods. 1 ZNKÚČR tak, že do pôsobnosti NKÚ ČR dáva vykonávať kontrolu hospodárenia so štátnym majetkom a finančnými prostriedkami vybranými na základe zákona v prospech právnických osôb s výnimkou prostriedkov vybraných obcami a krajmi v ich samostatnej pôsobnosti, štátneho záverečného účtu, plnenia štátneho rozpočtu, hospodárenia s prostriedkami poskytnutými Českej republike zo zahraničia a s prostriedkami za ktoré Česká republika prevzala záruku, vydávania a umorovania štátnych cenných papierov a zadávanie štátnych zákaziek.

Nasledujúce odsieky: „(2) Kontrolu v rozsahu podľa odstavce 1 vykonáva Úrad, nestanoví-li zvláštni zákon jinak, u a) organizačních složek státu, b) právnických a fyzických osob.

(3) Úřad vykonává kontrolu hospodaření České národní banky v oblasti výdajů na pořízení majetku a výdajů na provoz České národní banky.“

Čo sa týka vecnej pôsobnosti NKÚ SR a NKÚ ČR možno nájsť mnohé podobnosti. Právomociam NKÚ SR podľa čl. 60 ods. 1 Ústavy možno nájsť obdobné právomoci NKÚ ČR vymedzené § 3 ods. 1 zákona ZNKÚČR:

- do pôsobnosti NKÚ SR patrí kontrolovať všetky tie rozpočty, ktoré schvaľuje Národná rada Slovenskej republiky alebo vláda Slovenskej republiky, oproti tomu do pôsobnosti NKÚ ČR patrí kontrolovať len štátny záverečný účet a plnenie štátneho rozpočtu.

- právna úprava v Slovenskej republike vymedzuje kontrolnú právomoc NKÚ SR pomerne široko ohľadom majetku a množinu subjektov, ktoré ním disponujú. Naproti tomu právna úprava v Českej republike je stručnejšia a z kontrolnej právomoci NKÚ ČR vylučuje prostriedky vybrané obcami alebo krajinami vybrané v ich samostatnej pôsobnosti.

- právna úprava v Slovenskej republike dáva NKÚ SR právomoc kontrolovať užší rozsah prostriedkov poskytnutých zo zahraničia (len tie, ktoré boli poskytnuté v rámci rozvojových programov alebo z iných obdobných dôvodov) oproti právomoci NKÚ ČR (všetky prostriedky poskytnuté Českej republike zo zahraničia). Právna úprava v Slovenskej republike však vymedzuje širší okruh kontrolovaných subjektov.

- právny úprava hospodárenia s majetkom, majetkovými právami, finančnými prostriedkami, pohľadávkami a záväzkami, za ktoré štát prevzal záruku je obdobná.

NKÚ SR má právomoc kontrolovať hospodárenie právnických osôb vykonávajúcich činnosť vo verejnom záujme, NKÚ ČR takúto osobitnú právomoc nemá.

Osobnú pôsobnosť NKÚ SR vymedzuje čl. 60 ods. 2 Ústavy, osobnú pôsobnosť NKÚ ČR §3 ods. 2 zákona 166/1993 Sb. Opäť možno pozorovať, že právna úprava v Českej republike je strohejšia.

ÚPR od ÚSR a ÚČR hovorí, že NIK podlieha Sejmu. Bližšie o tom pojednávajú články 204 a 205 Ústavy Poľskej republiky (čl. 204 vymenúva rôzne dokumenty, ktoré je NIK povinný predkladať Sejmu, čl. 205 hovorí o výbere predsedu NIK Sejmom v zhode so Senátom). Okrem toho upravujú vzťah NIK, Sejmu a ďalších štátnych orgánov aj § 7 a nasl. ZNIK.

Osobná pôsobnosť NIK je vymedzená Ústavou Poľskej republiky v čl. 203 pomerne široko:

- ods. 1 zaraďuje do osobnej pôsobnosti NIK orgány štátnej správy, Národnú banku Poľska, štátom zriadené osoby a ostatné organizačné zložky štátu,

- ods. 2 zaraďuje do osobnej pôsobnosti NIK orgány územnej samosprávy⁶, právnické osoby zriadené samosprávami a organizačné jednotky zriadené samosprávami,

- ods. 3 zaraďuje do osobnej pôsobnosti NIK tie osoby, ktoré nakladajú s majetkom alebo prostriedkami štátu alebo územnej samosprávy (podrobnejšie sa vymedzeniu množiny týchto subjektov venuje §2 ods. 3 ZNIK).

⁶ Podľa §2a ods. 1 ZNIK sa za orgány územnej samosprávy považujú obce, okresy a vojvodstvá.

Osobnej pôsobnosti NIK sa venuje aj § 4 ZNIK, ktorý v ods. 1 vymedzuje pomerne široký okruh osôb, ktoré NIK kontroluje.

NIK kontroluje subjekty uvedené v čl. 203 ods. 1 ÚPR z hľadiska zákonnosti, hospodárnosti, účelnosti a spoľahlivosti, subjekty uvedené v ods. 2 z hľadiska zákonnosti, hospodárnosti a spoľahlivosti, rozsah kontroly subjektov podľa ods. 3 je daný mierou v akej hospodária so zvereným majetkom alebo prostriedkami.

Za podstatný rozdiel medzi slovenskou a poľskou právnou úpravou (na jednej strane) a českou právnou úpravou (na druhej strane) osobnej pôsobnosti najvyšších kontrolných inštitúcií považujem to, že česká právna úprava z pôsobnosti NKÚ ČR priamo vylučuje prostriedky vybrané obcami a krajinami v ich samostatnej pôsobnosti. Právna úprava v Českej republike neumožňuje ani kontrolu právnických osôb s majetkovou účasťou štátu. Je to tak preto, že tieto subjekty disponujú vlastným majetkom, nie majetkom štátu. Výnimku by azda mohli tvoriť situácie ak by právnická osoba spravovala alebo užívala majetok štátu. Od týchto prípadov je potrebné odlíšiť kontrolu štátnych podnikov. Podľa § 2 ods. 2 zákona 77/1997 Sb. o štátnom podniku majú tieto podniky právo hospodáriť s majetkom štátu a nemajú vlastný majetok. Vzhľadom na to štátne podniky patria do osobnej pôsobnosti NKÚ ČR.

Článok 23 ods. 1 Limskej deklarácie hovorí: *„Rozširovanie hospodárskych aktivít vlády často vedie k zriaďovaniu podnikov podľa súkromného práva. Ak má vláda v týchto podnikoch podstatnú majetkovú účasť (hlavne ak je táto účasť väčšinová) alebo ak vykonáva rozhodujúci vplyv, majú takéto podniky podliehať kontrole najvyššej kontrolnej inštitúcie.“* Možno skonštatovať, že právna úprava v Českej republike nenapĺňa požiadavky kladené Linskou deklaráciou. Súčasná právna úprava v Slovenskej republike a v Poľskej republike tieto požiadavky spĺňa. Z dôvodových správ k ústavným zákonom 90/2001 Z.z. a 463/2005 Z.z. možno vyvodiť, že jedným z dôvodov vedúcich k zmene Ústavy bolo práve úsilie priblížiť sa štandardu stanovenému Linskou deklaráciou. Právny poriadok Slovenskej republiky nestanovuje aká veľká musí byť majetková účasť Slovenskej republiky. Na základe toho možno vyvodiť záver, že akákoľvek nenulová majetková účasť Slovenskej republiky zaraďuje právnickú osobu do osobnej pôsobnosti NKÚ SR. Z praktických dôvodov sa však možno domnievať, že NKÚ SR nebude kontrolovať (alebo len výnimočne) právnické osoby s minoritnou majetkovou účasťou štátu, a to preto, že závery a odporúčania z vykonaných kontrol by nemuseli byť v skutočnosti realizované. (Tekeli, 2013) Obdobne ako v Slovenskej republike je táto problematika upravená aj v Poľskej republike a NIK má právomoc kontrolovať všetky subjekty s majetkovou účasťou štátu.

Ďalším podstatným rozdielom, ktorým sa líšia právne úpravy Slovenskej republiky a Poľskej republiky (na jednej strane) a Českej republiky (na druhej strane) v oblasti osobnej pôsobnosti najvyšších kontrolných inštitúcií je možnosť kontrolovať právnické osoby s majetkovou účasťou územnej samosprávy t.j. v Slovenskej republike obcí a vyšších územných celkov, v Poľskej republike obcí, okresov a vojvodstiev a v Českej republike obcí a krajov. (Blažková, 2012) Právny poriadok Českej republiky tieto subjekty kontrolovať nepripúšťa vzhľadom na čl. 97 ods. 1 Ústavy Českej republiky. Právny poriadok Slovenskej republiky naopak kontrolovať takéto subjekty pripúšťa vzhľadom na odlišnosti právnej úpravy – čl. 60 ÚSR. Podobne aj právny poriadok Poľskej republiky umožňuje tieto subjekty kontrolovať – čl. 203 ods. 2 Ústavy Poľskej republiky a § 2 ods. 3 bod 4 ZNIK.

Komparácia ďalších aspektov kontroly

Pre účely tejto komparácie medzi ďalšie aspekty kontroly budem zaraďovať jej rozsah, spôsob ochrany obchodného tajomstva, zverejňovanie jej výsledkov a jeho rozsah.

NKÚ SR vykonáva kontrolu z pohľadu dodržiavania všeobecne záväzných právnych predpisov, hospodárnosti, efektívnosti a účinnosti (§ 3 zákona 39/1993 Z.z.). NKÚ ČR pri kontrole preveruje či kontrolované činnosti sú v súlade s právnymi predpismi, skúma ich formálnu a vecnú správnosť a posudzuje či sú účelné, hospodárne a efektívne. Zákon 39/1993 Z.z. neobsahuje legálne definície týchto pojmov. Istú predstavu o nich si je možné vytvoriť prihliadnutím na legálne definície obsiahnuté v zákone 357/2015 Z.z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov - § 2: „*Na účely tohto zákona sa rozumie...*
l) hospodárnosťou vynaloženie verejných financií na vykonanie činnosti alebo obstaranie tovarov, prác a služieb v správnom čase, vo vhodnom množstve a kvalite za najlepšiu cenu, m) efektívnosťou najvýhodnejší vzájomný pomer medzi použitými verejnými financiami a dosiahnutými výsledkami, n) účinnosťou plnenie určených cieľov a dosahovanie plánovaných výsledkov vzhľadom na použité verejné financie, o) účelnosťou vzťah medzi určeným účelom použitia verejných financií a skutočným účelom ich použitia...“

Podobne aj právny poriadok českej republiky obsahuje legálne definície týchto pojmov i keď opäť nie sú obsiahnuté v ZNKÚČR ale v zákone 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů - § 2: „*Pro účely tohoto zákona se rozumí...*

m) hospodárností takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů,

n) efektívností takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění,

o) účelností takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.“

Slovenská právna úprava chápe hospodárnosť a efektívnosť ako dve rozdielne hľadiská. V českej právnej úprave sa efektívnosť chápe ako jedna z niekoľkých súčastí hospodárnosti.

NKÚ SR aj NKÚ ČR sú pri výkone kontroly oprávnené zoznamovať sa so všetkými skutočnosťami podľa zákona bez ohľadu na stupeň ich utajenia (pre NKÚ SR to vyplýva z § 17 ods. 1 písm b) zákona 39/1993 Z.z., pre NKÚ ČR to vyplýva z § 4 ods. 2 a § 21 písm c) zákona 166/1993 Z.z.).

Rozsah kontroly NIK je vymedzený v čl. 203 Poľskej Ústavy nasledovne:

- ods. 1 – štátne orgány, Národná banka Poľska, štátom zriadené právnické osoby a ostatné organizačné zložky štátu NIK kontroluje z hľadiska zákonnosti, hospodárnosti, účelnosti a spoľahlivosti,
- ods. 2 – orgány miestnej samosprávy a právnické osoby a organizačné zložky nimi zriadené kontroluje NIK z hľadiska zákonnosti, hospodárnosti a spoľahlivosti,
- ods. 3 – subjekty hospodáriace s majetkom alebo prostriedkami štátu alebo územnej samosprávy kontroluje NIK v takom rozsahu v akom hospodária so zvereným majetkom a zdrojmi a aj ohľadom toho ako si plnia finančné záväzky voči štátu.

§ 29 ods. 2 písm. b) ZNIK hovorí, že poverení pracovníci NIK majú právo oboznamovať sa so všetkými dokumentami súvisiacimi s činnosťou kontrolovaných subjektov okrem tých, ktoré podliehajú utajeniu. V prípade, že niektoré skutočnosti sú utajené právnou pozíciou NIK stanovuje § 30 ods. 5 ZNIK a § 44 ZNIK. § 30 ods. 5 ZNIK stanovuje, že na kontrolu dokumentov obsahujúcich skutočnosti, ktoré sú označené ako prísne tajné (poľ. ściśle tajne) e potrebné predložiť písomné povolenie vydané predsedom NIK. Osoba, ktorá sa na pri výkone kontrolnej činnosti NIK dozvedela skutočnosti podliehajúce určitému stupňu utajenia je povinná zachovávať o nich mlčanlivosť a môže byť o týchto skutočnostiach vypočutá ako svedok ak ide o skutočnosti „obmedzené“ (poľ. Zastrzeżone, slov. ekvivalent vyhradené) alebo dôverné (poľ. poufne). Ak ide o skutočnosti klasifikované ako tajné (poľ. tajne) alebo prísne tajné je možné túto osobu vypočúť ako svedka len ak bola zbavená povinnosti mlčanlivosti predsedom NIK ak osobitný zákon neustanovuje inak.⁷ ZNIK neobsahuje explicitnú úpravu ochrany obchodného tajomstva, avšak túto možno vyvodiť z §10, podľa ktorého predseda NIK zverejní informácie o výsledkov kontroly s výnimkou tých, ktoré sú chránené podľa osobitného zákona. Pod toto ustanovenie možno zaradiť aj ochranu obchodného tajomstva.

Právny poriadok Slovenskej republiky obsahuje legálnu definíciu pojmu obchodné tajomstvo v paragrafoch 17 – 20 Obchodného zákonníka (zákon 513/1991 Zb.). ZNKÚ sa osobitne nezaobrá ochranou obchodného tajomstva avšak § 16 tohto zákona zaväzuje povinnosťou mlčanlivosti predsedu NKÚ SR, podpredsedov NKÚ SR, kontrolórov a pribraté osoby. Predseda a podpredsedovia NKÚ SR sú povinný zachovávať mlčanlivosť o skutočnostiach, o ktorých sa dozvedeli pri výkone svojich funkcií. Kontrolóri a pribraté osoby sú povinné zachovávať mlčanlivosť ohľadom skutočností, o ktorých sa dozvedeli pri výkone kontroly. Zákon však umožňuje verejnosti zoznámiť sa s výsledkami kontroly dvoma spôsobmi:

1. o verejnom záujme, na účely informovanosti verejnosti, predseda alebo ním poverený podpredseda pravidelne, najmenej však raz za tri mesiace, uverejňuje informácie získané z kontrolnej činnosti.
2. Predseda alebo ním poverený podpredseda je na žiadosť povinný sprístupniť výsledky z určitej kontroly a opatrenia prijaté na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov a písomnú správu o plnení alebo splnení týchto opatrení podľa osobitného predpisu. Týmto predpisom je zákon 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Legálnu definíciu obchodného tajomstva v právnom poriadku Českej republiky obsahuje § 504 zákona 89/2012 Sb. (Občanský zákoník). Povinnosť mlčanlivosti kontrolujúcich osôb ohľadom skutočností o ktorých sa dozvedeli pri výkone kontroly stanovuje § 22 ods. 2 písm. f) zákona 166/1993 Sb. Okrem toho stanovuje aj povinnosť nezneužiť znalosť týchto skutočností. Kontrolujúcu osobu môže zbaviť povinnosti mlčanlivosti ten, v záujme koho je touto povinnosťou viazaná alebo podľa § 23 zákona 166/1993 Sb. aj prezident NKÚ ČR z dôvodu dôležitého verejného záujmu.

Vo všetkých troch právnych poriadkoch možno identifikovať zásadu verejnosti výsledkov vykonaných kontrol a aj povinnosť najvyšších kontrolných inštitúcií aktívne

⁷ § 44 ZNIK.

zverejňovať tieto výsledky. Predseda NKÚ SR alebo ním poverený podpredseda má povinnosť (§ 16 ods. 1 zákona 39/1993 Z.z.) pravidelne, najmenej raz za tri mesiace zverejňovať informácie získané z kontrolnej činnosti. O výsledkoch kontroly sa možno informovať, ako už bolo spomenuté v texte vyššie aj na základe zákona 211/2000 Z.z. Okrem toho NKÚ SR predkladá každoročne do konca marca Národnej rade Slovenskej republiky správu o výsledkoch kontrolnej činnosti. Takúto správu NKÚ SR predkladá aj vtedy ak ho o to Národná rada Slovenskej republiky požiada. (Čič, 2012) NKÚ ČR predkladá výročnú správu podľa § 18 zákona 166/1993 Sb. Poslaneckej snemovni, Senátu a vláde do troch mesiacov od skončenia rozpočtového roku. Túto správu zverejňuje vo Vestníku úradu. § 30 tohto zákona stanovuje prezidentovi NKÚ ČR zverejňovať vo vestníku úradu a zasielať ich Poslaneckej snemovni, Senátu a vláde.

NIK je povinný zverejňovať rôzne dokumenty. Sú to najmä tieto:

- podľa čl. 204 Poľskej Ústavy predložiť Sejmu analýzu štátneho rozpočtu, predpokladov menovej politiky ako i stanovisko k udeleniu absolutória vlády a tie, o ktorých to ustanoví zákon,

- podľa § 7 ZNIK predložiť Sejmu informácie o výsledkoch kontrol vykonaných na základe nariadenia Sejmom alebo jeho orgánmi, informácie o výsledkoch kontrol vykonaných na základe žiadosti prezidenta Poľskej republiky a predsedu vlády ako i o výsledkoch iných významnejších kontrol, raz ročne predložiť Sejmu výročnú správu o svojej činnosti,

- podľa § 10 predseda NIK zverejní výsledky vykonaných kontrol okrem tých informácií, ktoré sú chránené podľa osobitného zákona.

Výnimku zo zásady verejnosti výsledkov vykonaných kontrol predstavuje ochrana utajovaných skutočností – NKÚ SR § 16 ods. 4 ZNKÚSR., NKÚ ČR § 30 ods. 3 ZNKÚČR, NIK § 10 a § 44 ZNIK.

Záver

Za najväčší rozdiel v právnej úprave pôsobnosti najvyšších kontrolných inštitúcií v Slovenskej republike, Poľskej republike a v Českej republike považujem ne/možnosť kontrolovať právnické osoby s majetkovou účasťou štátu a/alebo obcí a/alebo vyšších územných celkov (v ČR krajov). To, či takúto právomoc najvyššia kontrolná inštitúcia má alebo nie závisí od politického výberu. Je to aj odrazom toho ku ktorej koncepcii najvyššej kontrolnej inštitúcie zo spomínaných na začiatku tejto komparácie sa ten-ktorý štát prikloní. Osobne sa domnievam, že by bolo vhodné aj v právnom poriadku Českej republiky rozšíriť osobnú pôsobnosť NKÚ ČR na tieto právnické osoby tak, ako to predpokladá aj čl. 23 ods. 1 Limskej deklarácie.

Literatúra

BLAŽKOVÁ, K.: Rozsah kompetence NKÚ de lege lata a de lege ferenda, s. 9 In: ANTOŠ, M., WINTR, J.: Výkonná a soudní moc v demokratickém právním státě. Praha: Leges, 2012, 304 s. ISBN 978-80-87576-38-0

ČIČ, M. a kol.: Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Bratislava: EUROKÓDEX, 2012, 832 s. ISBN 978-80-89447-93-0.

DRGONCOVÁ, J.: Pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu SR a ďalšie príčiny na zmenu druhého oddielu tretej hlavy Ústavy SR. *Justičná revue*, 2007, č. 10, s. 1195 – 1215.

SVÁK, J., BALOG, B., POLKA, L.: *Orgány ochrany práva*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017. 230 s. ISBN 978-80-8168-698-6.

TEKELI, J., HOFFMANN, M.: *Kontrola v obecnej samospráve*. Bratislava: EUROKÓDEX, 2013, 280 s. ISBN 978-80-89447-97-8.

Adresa autora

Mgr. Ján Králik

Ústav teórie práva Gustava Radbrucha

Právnická fakulta

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Kováčska 26, 040 01, Košice

e-mail: jan.kralik@student.upjs.sk

MULTIKULTURALIZMUS V KRÍZE

MULTICULTURALISM IN CRISIS

Andrea Zjarová

Abstract:

Multiculturalism in Europe is currently a concept that carries a significant wave of criticism, which is based on the fact that integration of immigrants has failed, or more precisely the integration of the second and the third generation of minorities, who are mainly Muslims has failed. Multiculturalism, according to politicians, had not convincing results, it did not ensure inclusion, on the contrary, multiculturalism caused a disruption. The policy of multiculturalism is, in particular, the target of criticism, and is also said that multiculturalism has failed.

Keywords: multiculturalism, the European Union, European migrant crisis

Úvod

Cieľom príspevku nie je poukázať na príčiny migračnej krízy, ale venovať sa situácii, ktorá nastala po príchode migrantov na územie členských štátov Únie. S príchodom migrantov dochádza k stretu tejto migrujúcej menšiny s pôvodnými obyvateľmi, a teda sa dá hovoriť o multikultúrnej spoločnosti, ktorá je tvorená skupinou ľudí, ktorí majú rôzny spoločenský, politický, náboženský, rasový, či etnický základ. Multikultúrna spoločnosť so sebou prináša pozitíva, ktorými sú najmä kultúrne obohatenie pôvodných obyvateľov, zvrátenie možného ekonomického kolapsu spôsobeného starnutím pôvodného európskeho obyvateľstva, či ochota migrantov vykonávať menej kvalifikované práce. Naopak, negatíva multikulturalizmu v sebe zahŕňajú napríklad stratu jedinečnosti v dôsledku rasového miešania, nezlučiteľnosť rozličných videní sveta rôznych kultúr, ktorých vnímanie nevie právny systém štátu obsiahnuť, šírenie chorôb nevyskytujúcich sa v hostiteľských štátoch, strata vlády v dôsledku nárastu počtu prisťahovalcov, ktorí môžu pôvodné obyvateľstvo prehlasovať, hrozba vojen či odtrhnutia častí štátov.

Pred štyridsiatimi rokmi videlo mnoho Európanov multikulturalizmus ako odpoveď na sociálne problémy Európy. Dnes ich stále viac považuje multikulturalizmus za ich príčinu. Toto vnímanie viedlo mnoho významných politikov vrátane bývalého britského premiéra Davida Camerona či napríklad nemeckú kancelárku Angelu Merkelovú, k verejnému odsúdeniu multikulturalizmu. Koncept multikulturalizmu viedol k úspechu krajných pravicových strán a populistických politikov naprieč celou Európou. V najextrémnejších prípadoch inšpiroval násilné trestné činy a teroristické útoky naprieč štátmi Európskej únie.

Tento príspevok poukazuje na to, že zlyhanie multikulturalizmu a jeho neúspech je vnímaný najmä v tom, že nedošlo k začleneniu migrantov a ich detí do hostiteľskej spoločnosti. Aj napriek tomu, že teoreticky je obsah pojmu multikulturalizmus považovaný za samozrejmy – začlenenie a zhodnocovanie etnickej, náboženskej a jazykovej rozmanitosti v Európe, jeho praktická stránka je veľmi sporná.

1. Pojem multikulturalizmus

Multikulturalizmus je teória o spoločnosti, v ktorej má byť kultúrnym skupinám daná možnosť rozvíjať svoju vlastnú svojbytnosť v rámci jedného politického spoločenstva a jeho demokratického štátu za podmienky rešpektovania základných ústavných práv a slobôd všetkých obyvateľov a občanov konkrétnej spoločnosti a žiadna z nich sa neuzavrie do tej miery, že by nenechala priestor pre vnútorný nesúhlas, zmenu príslušnosti či individuálny kontakt medzi skupinami, pokiaľ sú tieto podmienky akceptované aj väčšinou kultúrou, tak je možné hovoriť o pluralistickej kultúrnej integrácii ako o vzájomnom prijatí kultúrnej odlišnosti a zdieľania demokratických hodnôt. Multikulturalizmus je chápaný aj ako náboženský pluralizmus, vo vzťahu k rôznym náboženským vyznaniam. Táto tolerancia je založená na vykázaní náboženstva do súkromnej sféry. Predpokladom multikultúrnej spoločnosti je, že príslušníci všetkých menšín budú do istej miery asimilovaní do spoločnej kultúry, a to v rovine sociálno-ekonomickej, tak v rovine občiansko-politickej integrácie.

Termín multikulturalizmus sa používa v zmysle deskriptívnom, aj preskriptívnom (normatívnom). V deskriptívnom zmysle označuje kultúrnu rôznorodosť, ktorá vyplýva z toho, že v spoločnosti existujú skupiny – dve alebo viac, ktorých názory a praktické postupy dávajú vzniknúť pocitu zvláštnej kolektívnej identity. Multikulturalizmus znamená vždy skupinovú rôznorodosť, ktorá vyviera z rasových, etnických a jazykových odlišností. V preskriptívnom zmysle vyplýva z multikulturalizmu kladný postoj ku skupinovej rôznorodosti a jej podpora, vychádzajúca buď z práva rozmanitých kultúrnych skupín na úctu a uznanie alebo z údajného prospechu, ktorý z morálnej a kultúrnej rôznorodosti má celá spoločnosť. V tomto zmysle multikulturalizmus uznáva význam názoru, viery, hodnôt a životného štýlu pri vytváraní tak vzájomného porozumenia, tak sebadôvery jednotlivcov a skupín. Kritici multikulturalizmu tvrdia, že multikultúrne spoločnosti sú vo svojej podstate potenciálne konfliktné a nestabilné a v preskriptívnom (normatívnom) multikulturalizme vidia jeden z príkladov politickej korektnosti.

Multikulturalizmus je jednou z foriem politiky založenej na identite. Dôraz však kladie viac na politiku vychádzajúcu z rozdielnosti. Podtrháva totiž mnohotvárnosť kultúrnej rôznorodosti a rozmanitosť identít v mnohých moderných spoločnostiach. Táto rozmanitosť sa môže týkať veku, príslušnosti k spoločenskej triede či pohlaviu. Obvykle sa multikulturalizmus spája s kultúrnou rôznorodosťou, ktorej základom je rasa, príslušnosť k nejakému etniku či jazyk. Multikulturalizmus kultúrnu rôznorodosť nielen uznáva, ale tiež tvrdí, že rozdiely medzi ľuďmi je potrebné rešpektovať a verejne sa k nim hlásiť.

Pojmom multikulturalizmus sa zaoberajú viacerí teoretici. Taylor uvádza: „Východisková téza znie, že naša identita je sčasti charakterizovaná uznaním alebo neuznaním, často tiež zneuznaním zo strany druhých, takže človek alebo skupina ľudí môžu utpieť skutočnú ujmu, skutočnú deformáciu, ak ich okolie alebo spoločnosť odzrkadľuje obmedzujúci, ponížujúci alebo znevažujúci obraz ich samých. Neuznanie či zneuznanie môže spôsobiť ublíženie a môže byť formou útlaku, môže toho druhého uzavrieť do falošného, narušeného a redukovaného spôsobu existencie.”

S otázkou multikulturalizmu sa spája téma kultúrnej rozdielnosti, a to najmä s príchodom migrantov a integráciou najmä moslimských menšín. Európska únia je cieľom migrantov, ktorí so sebou prinášajú svoje zvyky, tradície, hodnoty, majú rozličné historické, sociálne, ekonomické, kultúrne, či politické základy. Európska únia je multikultúrnou entitou,

ktorá by mala integrovať takýchto cudzincov, avšak v poslednej dobe sa objavujú viaceré názory významných politikov, ktoré poukazujú na zlyhanie multikulturalizmu, najmä v súvislosti s migračnou krízou v Európe a rozširujúcim sa terorizmom. Podľa niektorých teoretikov sú tolerancia k segregovaným komunitám a separatizmus koreňom islamistického extrémizmu, z ktorého pramenia najväčšie obavy v súvislosti s multikulturalizmom.

2. Zlyhanie multikulturalizmu v Európskej únii

Multikulturalizmus bol pred tridsiatimi rokmi považovaný za koncept, ktorý podporuje a rešpektuje rôznorodosť spoločnosti. Tiež bol považovaný za odpoveď na problémy, ktoré vznikali v Európe. V súčasnosti je vnímaný skôr za príčinu problémov. Podľa kritikov multikulturalizmu, došlo k jeho zlyhaniu na základe neregulovanej migrácie bez toho, aby prisťahovalci boli dostatočne integrovaní do spoločnosti, čo spôsobilo narušenie sociálnej súdržnosti, či oslabenie národnej identity.

V poslednej dobe sa multikulturalizmus stal závažným politickým problémom, a to najmä na poli Európskej únie. Český prezident Václav Klaus už v roku 2005, po ňom nemecká kancelárka, bývalý francúzsky prezident či bývalý britský ministerský predseda dôrazne prehlásili, že multikulturalizmus zlyhal. Je teda na mieste otázka, prečo sa nielen politické zlyhanie multikulturalizmu takto dramaticky konštatuje práve v Európe.

Odmietnutie multikulturalizmu práve troma vrcholnými predstaviteľmi najvýznamnejších členských štátov Európskej únie je zjavnou reakciou na závažné vnútropolitické problémy, ktoré nielen v Nemecku, Francúzsku a Veľkej Británii spôsobuje neúspešná integrácia menšín, pochádzajúcich z prostredia islamskej kultúry. Zjavnou príčinou tejto skutočnosti sa stalo prevzatie multikultúrnej ideovej konštrukcie uvedenými štátmi a jej včlenenie do záväzných pravidiel štátnej politiky uplatňovanej voči občanom pochádzajúcim z iných kultúrnych kruhov. To konkrétne znamenalo, že štátna politika zavádzala a podporovala oddeľovanie menšín od väčšinovej populácie na základe ich správania a konania, ktoré sú typické v štátoch ich pôvodu. Na multikulturalizme založená štátna doktrína tak nielen v uvedených troch členských štátoch Európskej únie závažným spôsobom zintenzívnila výrazne konfliktný vzťah islamských kultúrnych vzorcov ku kultúrnym vzorcom európskej únie, ktoré sa prejavujú v právno-politickej rovine.

Keď sa hovorí o zlyhaní multikulturalizmu, nikdy nie je ani zmienka o protestantizme, judaizme, o katolíckych prisťahovalcoch pochádzajúcich z Južnej Ameriky či o prisťahovalcoch z juhovýchodnej Ázie. Rozdiely, na ktoré sa poukazuje v diskusii o zlyhaní multikulturalizmu sú tie, ktoré poukazujú na kultúrne rozdiely iba v súvislosti s Islamom.

Podľa kritikov multikulturalizmu Európska únia umožnila nadmerné prisťahovalectvo bez dostatočnej integrácie. Zástancovia multikulturalizmu na druhej strane tvrdia, že problémom nie je príliš veľa rozmanitosti, ale príliš veľa rasizmu. Problém je však oveľa zložitejší. Tento koncept sa stal náhradou pre iné problémy, a to problém prisťahovalectva či poklesu pracovnej triedy. Následkom zlyhania multikulturalizmu sa stala rozdrobená spoločnosť či segregované menšiny. Multikultúrna politika akceptuje, že spoločnosť je rozmanitá. Usiluje sa o inštitucionalizáciu rozmanitosti tým, že uzatvára osoby do etnických či kultúrnych skupín, napríklad do homogénnej moslimskej komunity a definuje ich potreby a práva. Takáto politika prispela k zlyhaniu multikulturalizmu.

Podstatným problémom Európskej únie je veľké množstvo moslimských migrantov, ktorých Európa nestačí integrovať a ktorí nemajú ani potrebu sa prispôbovať. V európskych moslimských komunitách žije dnes približne 16 miliónov moslimov a ich počet so súčasnou veľkou migračnou vlnou ďalej narastá. Nedostatočná integrácia moslimov sa netýka iba prichádzajúcich moslimov, ale aj tých, ktorí sa už v európskych štátoch narodili.

Masový prílev migrantov na územie Európskej únie so sebou prináša niekoľko problémov, a síce ich integrácia, z dôvodov vzdelanostných, náboženských, kultúrnych a sociálnych je veľmi komplikovaná, pôvodné európske obyvateľstvo nezdiera presvedčenie, že Európa má akúsi „morálnu povinnosť“ prijať prisťahovalcov z tretích štátov v neobmedzenom množstve, čo môže spôsobiť napätie a radikalizmus v štátoch Únie, rovnako nekontrolovaná migrácia môže prispieť k destabilizácii Európskej únie, čo môže viesť k odchodu niektorých členských štátov, či ilegálny vstup prisťahovalcov na územie členských štátov predstavuje vážne ohrozenie štátnej suverenity členských štátov, pričom neraz sa členské štáty stretávajú s nerešpektovaním svojich štátnych poriadkov zo strany prisťahovalcov. Jedným z častých omylov, týkajúcim sa možnej integrácie detí migrantov, je viera v automatickú integráciu, t.j., že deti migrantov, ktoré boli vychovávané v hostiteľskom štáte a kultúre sa jednoducho naučia jazyk, hodnoty a zvyky a tak sa prirodzene pripoja k hlavnej hostiteľskej kultúre. Toto tvrdenie implikuje, že čas je determinujúci faktor pre inklúziu cudzincov. Na integráciu migrantov v hostiteľskom štáte majú vplyv kultúrne, politické, spoločenské, či sociálne faktory.

Avšak aj pri druhej, či tretej generácii prisťahovalcov sa stretávame so snahami presadiť v adoptívnej krajine konzervatívny islam a islamské právo štátu, odkiaľ ich predkovia pochádzali.

Islam predstavuje osobitnú kultúru, značne odlišnú od západnej kultúry. Jeho zásady určujú dennú aj celoživotnú dráhu moslima. Islamská právna kultúra nezahŕňa iba právne normy, jej súčasťou sú aj morálne pravidlá, náboženské normy a filozofický systém. V islame sa neuplatňuje dualizmus štátu a cirkvi tak, ako sa formoval v západnej kultúre. Štát nie je a ani nemôže byť tvorcom práva, pretože štát nie je oddelený od náboženstva, ale je súčasťou náboženského systému, je náboženstvom ovládaný. Nositeľom islamského právneho systému nie je štát, ale je ním spoločenstvo moslimov. Úlohou štátu je slúžiť cirkvi. Islamské právo nevystupuje ako právo jednotlivých islamských štátov, ale právo osôb náboženského spoločenstva, ktoré žije podľa islamského práva.

Pre členské štáty Únie, ktoré sú cieľovými krajinami migrantov je najtypickejším javom vytváranie akýchsi get podľa národností, ktorými sa znižujú šance migrantov o integráciu do spoločnosti. Tiež sa takýmto spôsobom sťažuje výučba štátneho jazyka, čoho následkom je aj znížená možnosť prisťahovalcov zamestnať sa v hostiteľskom štáte. Takto sa vytvára marginalizovaná skupina s inou kultúrou, bez kontaktu s okolitým svetom. Ďalším významným problémom get je ich slabá infraštruktúra, málo škôl s nekvalitným vzdelávaním. Neznalosť jazyka a slabé vzdelanie vedú k problémom na trhu práce, čoho dôsledkom je chudoba migrantov a s ňou spojená kriminalita.

Masová migrácia transformovala európsku spoločnosť, ktorá sa stala rozmanitou. Nemecko v roku 2016 zaznamenalo najväčší počet prisťahovalcov (1 029 900), za ním nasledovalo Spojené kráľovstvo (589 000), Španielsko (414 700), Francúzsko (378 100) a Taliansko (300 800).

Teoretici poukazujú aj na tú skutočnosť, že rastúci počet obyvateľov pochádzajúcich z moslimských štátov vedie k tomu, že súdy európskych štátov musia stále častejšie riešiť ich rodinné záležitosti spojené s otázkou, v akom rozsahu sa má aplikovať islamské právo alebo k nemu aspoň nejakým spôsobom prihladiť. Odlišnosť právnej kultúry narastajúceho počtu moslimských migrantov zapríčiňuje vznik konfliktných situácií v každodenných sociálnych vzťahoch, pribúdajú prípady označované ako konflikt práva, kedy národný právny systém je nútený aplikovať normy islamského právneho systému, a v niektorých európskych štátoch najmä vo Veľkej Británii pôsobia neoficiálne ustanovované islamské súdy. Táto situácia relativizuje princíp suverenity štátu a hodnoty, na ktorých je postavená európska kultúra a Európska únia.

Podstatou krízy sú teda závažné politické dôsledky štátnym aparátom presadzovanej doktríny multikulturalizmu, pri ktorých dochádza k popretiu všeobecnej platnosti demokratickej, ústavne definovanej spravodlivosti pre všetkých občanov štátu. To konkrétne znamená, že ústavne zaručené občianske práva a slobody prestávajú v danom štáte platiť pre každého občana, alebo sa miestami nahrádzajú protichodnými právami a nárokmi kolektívnej povahy. Tým sa podlamuje zvrchovanosť štátu ako takého.

Zlyhanie multikulturalizmu je založené na tom, že migranti, ktorí sa neprispôbili väčšinovej spoločnosti predstavujú hrozbu pre európsku civilizáciu a táto situácia znemožňuje spoločné zjednotenie a podkopáva národné identity.

Výskum týkajúci sa násilných udalostí, sociálnej nespravodlivosti a nerovnosti ukazuje, že problém Európskej únie nevyplýva z multikulturalizmu avšak z multirasizmu. Európske štáty nasledovali rôzne multikultúrne politiky týkajúce sa cudzincov. Akceptujú, že každý štát má rôzne prisťahovalecké politiky, tieto politiky nepriamo predpokladajú, že táto ich rôznorodosť končí na hranici menšinových komunít. Napríklad Nemecko povzbudilo prisťahovalcov k tomu, aby v ich štáte žili namiesto toho, aby im udelilo občianstvo. Odmietlo udeliť občianstvo Turkom a ostatným prisťahovalcom, ktorí po druhej svetovej vojne zabezpečili potrebnú pracovnú silu. Dnes iba 800.000 Turkov z celkového počtu okolo 3.000.000, ktorí žijú v Nemecku má aj nemecké štátne občianstvo. Na druhej strane Francúzsko odmietlo uplatňovať politiky multikulturalizmu a žiadalo všetkých občanov prispôbiť sa ich svetským tradíciám. Francúzi uprednostňujú politiku asimilácie pred pluralistickou politikou. Všetky tieto prístupy, ktoré boli prijaté naprieč Európou mali za následok rozdelenú spoločnosť, odcudzené menšiny a pohoršených občanov.

Princípy multikulturalizmu neboli v západných spoločnostiach riadne realizované. Najproblematickejšie je multikulturalizmus uplatňovaný vo Francúzsku, ktoré trvá na tom, aby prisťahovalci opustili svoju kultúru, a teda Francúzsko je založené na politike asimilácie, nie multikulturalizmu, ako už bolo uvedené vyššie, čo núti prisťahovalcov prijať ich hodnoty. V Nemecku a vo Veľkej Británii je politika multikulturalizmu založená na tom, že tieto štáty uznávajú kultúrnu pestrosť, avšak uznanie iných kultúr nemá vychádzať od „stola“ ale z občianskej spoločnosti.

Zlyhanie multikulturalizmu je založené teda na kontraproduktívnom presadzovaní multikulturalistických separačných dogiem, a to v prípade ich štátom administratívneho praktizovania vo vzťahu demokratického štátu k islamským menšinám. Takáto politika je vo vzťahu k štátu sebadeštruktívna, pretože podporuje a vytvára bikultúrny charakter danej spoločnosti.

Európska únia v súčasnosti čelí mnohým problémom, ktoré vyplývajú zo spolužitia viacerých kultúr. Zároveň je evidentné, že žiaden z viacerých prístupov členských štátov ku konceptu multikulturalizmu sa neukázal ako dostatočne efektívny vo vzťahu k riešeniu problémov spolužitia väčšiny a prevažne moslimskej menšiny v Európe. Je zrejmé, že koncept multikulturalizmu je pre súčasnú Európsku úniu nepostačujúci a nefunguje tak, ako si ho štátni predstavitelia v dobe jeho implementácie predstavovali.

3. Následok kritiky multikulturalizmu: Radikalizácia?

Následkom nespokojnosti a stúpajúcej kritiky doterajšej politiky multikulturalizmu v členských štátoch Európskej únie svedčí vzrastajúci počet a obľuba nacionalistických a anti-imigračných politických strán v Európe. Všetky tieto zoskupenia majú jedno spoločné, a síce dokážu mobilizovať tak pracujúcu triedu a voličov socialistických strán, ako získavať podporu nacionálne ladených priaznivcov konzervatívnych strán. Jedná sa napríklad o Národnú frontu vo Francúzsku, britskú Národnú stranu, Vlaams Belang v Belgicku, či Slobodnú stranu v Holandsku. Všetky tieto strany kladú dôraz na proti-imigračnú, protimoslimskú politiku a zdôrazňovanie národnej identity pôvodných obyvateľov európskych štátov. Vo výsledku tak radikalizujú debatu o ďalšom vývoji multikulturalizmu v Európe.

4. Ako vyriešiť krízu multikulturalizmu?

Miesto ideológie multikulturalizmu, ktorá zlyhala, je na mieste vydať sa alternatívnou cestou, a to interkultúrnym dialógom založeným na osloviteľnosti jednej kultúry druhou, a na možnom vývoji kultúr. Takáto alternatíva by mohla byť cestou. Príkladom môžu byť neukončené a prebiehajúce zmeny na území islamskej severnej Afriky a Blízkeho východu, ktorých spoločným cieľom je zbaviť sa tamojších despotických vládcov a režimov a nahradiť ich demokratickou formou vlády. Avšak zavádzanie demokracie v prostredí, ktoré demokratickým nikdy nebolo, v ktorom pôsobia mnohé protichodné názory, významné tradície a hodnoty, je riskantným a obdivuhodným príkladom politického konania s otvoreným koncom. Demokracia, tak ako je zavedená v Európe je príťažlivou, najmä pre mladú generáciu občanov tradične islamských štátov susediacich s členskými štátmi Európskej únie. Interkulturalizmus je založený na kultúrnej rôznorodosti, ktorá je charakterizovaná nie len koexistenciou ale aj spolužitím jednotlivcov a skupín, pre ktoré sú dôležité ich kultúrne tradície. Kladie sa tu dôraz na spolužitie v zmysle sociálnej súdržnosti a sociálnej integrácie (v skutočnosti určitá forma integrácie). Sociálna integrácia je hodnota každej demokratickej spoločnosti a predpoklad pre tvorbu interkultúrnej spoločnosti.

Cieľom interkulturalizmu je odstrániť nedostatky multikulturalizmu, a síce tým, že uznáva právo na individuálnu kultúrnu identitu a prax (skôr ako kolektívne právo na kultúrnu komunitu), ktoré je obmedzené ľudskými právami druhých, podporuje medzikultúrny dialóg (na rozdiel od oddelených kultúr) ako prostriedok, ktorého cieľom je prekonanie segregácie a zabezpečuje rovnosť príležitostí prostredníctvom opatrení, ktoré poukazujú na rozmanitosť, to znamená, že zaobchádza s kultúrnymi vlastnosťami ako potenciálnymi zdrojmi úspechu na trhu.

Ďalším pojmom je transkulturalita, ktorá označuje stav, kedy sú kultúry navzájom prepojené. Nejde tu o vzájomné ovplyvňovanie, ale o postupné budovanie vzájomnej

závislosti. V súčasných sociálnych vedách a kultúrnych štúdiách sa používa tiež termín hybridizácia, ktorý popisuje a vysvetľuje proces vzájomného prelínania jednotlivých kultúr a ich prejavov, ktoré pochádzajú z rôznych, často veľmi rozdielnych tradícií.

Európska únia by si mala uvedomiť, že multikulturalizmus nie je neuchopiteľný problém a ak je nepoužiteľný ako politický pojem, existuje tu aj naďalej ako sociálny jav, ktorý nie je možné prehlásením politikov odstrániť. Preto je potrebné aktívne vyhľadávať a riešiť bezodkladne problémy migrantov na jednej strane a dôsledne vyžadovať dodržiavanie pravidiel vzájomného bezkonfliktného súžitia v majoritnej spoločnosti, trvať na priebežnom dodržiavaní a vyhodnocovaní integračných pravidiel v štátoch prijímajúcich migrantov a taktiež na základe empirických poznatkov harmonizovať postup v Európskej únii tak, aby boli eliminované problémy s migrantmi v súvislosti s ich špecifickou kultúrou a hodnotami, ktoré vyznávajú.

Záver

Multikulturalizmus zlyháva najmä z dôvodu nedostatočnej vôle migrantov akceptovať politické, kultúrne či právne inštitúcie hostiteľského cieľového štátu, a teda explicitne podporuje tvorbu uzatvorených kultúrnych či etnických komunit, v ktorých sú platné iné normy či hodnoty ako u väčšinového obyvateľstva cieľového štátu. Títo prisťahovalci žijúci v takýchto uzatvorených enklávach majú založené vzorce správania pochádzajúce z ich rodného štátu. Zároveň neprechovávajú lojalitu voči hostiteľskému štátu. Negatívne postoje spoločnosti vyvolávajú napríklad fyzické zásahy na telách (napríklad ženská obriezka), vraždy zo cti či sobáše z donútenia. Takáto segregácia v uzavretej komunite nedovoľuje tvorbe noriem a hodnôt a vzájomnému spoznávaniu sa s väčšinovým obyvateľstvom. Zároveň existuje aj problém s osvojením si jazyka hostiteľského štátu, čo vedie k ďalším problémom súvisiacim napríklad s uplatnením prisťahovalcov na trhu práce. Prisťahovalci apelujú na svoje kultúrne zvyky a tradície. Najznámejšie sú spory týkajúce sa nosenia a rešpektovania náboženských symbolov a odevov. Všetky vyššie uvedené problémy súvisiace s integráciou prisťahovalcov vedú štáty k tomu, aby prehodnotili svoju integračnú politiku.

Literatúra

BARŠA, P. 2003. *Politická teorie multikulturalismu*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, s. 6-8. ISBN 80-7325-020-9.

BEDNÁŘ, M. 2011. Selhání multikulturalismu a Evropská unie. [cit. 2019-13-01]. Dostupné na: <https://www.euportal.cz/Articles/7675-selhani-multikulturalismu-a-evropska-unie.aspx>

BOGDAN, M. 2010. Právo v multikulturní společnosti: Islámské rodinné právo v Evropě. In: JERMANOVÁ, H. a Z. MASOPUST. *Dvacet let poté: Právo ve víru metamorfóz*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, s. 309 - 402. ISBN 978-80-87439-02-9.

BODIRSKY, K. 2012. The Intercultural Alternative to Multiculturalism and its Limits. In: *EASA Workshop 2012: Working Papers*. [cit. 2019-20-01]. Dostupné na: https://scholarworks.umass.edu/chess_easa/8/

DANČÁKOVÁ, I. 2015. Prečo multikulturalizmus zlyhal? In: *Zborník príspevkov zo 16. medzinárodnej vedeckej konferencie. Aktuálne otázky svetovej ekonomiky a politiky*. Bratislava: Ekonomická univerzita v Bratislave, s. 180-187. ISBN 978-80-225-4219-7.

DOLEJŠÍ, K. 2016. Selhání multikulturalismu: K vyhlídkám rozpolčených společností. [cit. 2019-13-01]. Dostupné na: <https://blisty.cz/art/80488-selhani-multikulturalismu-k-vyhlidkam-rozpolcenyh-spolecnosti.html>

ELIÁŠOVÁ, M. 2012. Multikulturalizmus v kríze. In: *Kríza v politike – politika v kríze? Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie konanej v dňoch 15. – 16. február 2012*. Prešov: Prešovská univerzita v Prešove, s. 310-316. ISBN 978-80-555-0692-0.

GARCÍA CÍVICO, J. 2013. ¿Hay realmente un horizonte intercultural en la Unión Europea?. In: *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*. č. 17. s. 97-138. ISSN 1698-7950.

HEYWOOD, A. 2002. *Politologie*. Eurolex Bohemia. s. 149. ISBN 0-86432-95-5.

LOVIŠEK, J. 2011. Multikulturalizmus a problémy integrácie moslimských prisťahovalcov. In: *Sociológia*. Roč. 43, č. 4, s. 405-419. ISSN 0049 – 1225.

MALIK, K. 2015. The Failure of Multiculturalism. In: *Foreign Affairs*, roč. 92, č. 2, s. 21-32. ISSN 0015-7120.

ORTON, M. 2011. Telling Uneasiness: Second Generation Migrant Writers in Italy and the Failures of Multiculturalism. In: *Italian studies*. roč. 66, č. 3, s. 393–412. ISSN: 1748-6181.

PŘIBYLA, P. 2011. Soumrak evropského multikulturalismu? In: *Bulletin Centra pro lidská práva a demokratizaci*. roč. 3, č. 3. s. 13.

ŘÍZEK, Z. 2011. Nové tendence multikulturalismu v současné Evropě. In: *Aktuální otázky sociální politiky - teorie a praxe*. Roč. 5, č. 1. s. 134-139. ISSN 1804-9095.

Štatistika migrácie a migrujúceho obyvateľstva. 2018. [cit. 2018-23-12]. Dostupné na: https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics/sk

ŠTEFANČÍK, R. 2011. Úrovne migračnej politiky. In: *Politické vedy*. Roč. 14, č. 3. s. 6-34. ISSN 1338 – 5623.

The Fall of Multiculturalism in Europe and Muslims, 2018. [cit. 2019-13-01]. Dostupné na: https://insamer.com/en/the-fall-of-multiculturalism-in-europe-and-muslims_1321.html

VEČEŘA, M. 2016. Právní kultury v etapě pozdní modernity. In: *Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie Bratislavské právnické fórum. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, s. 104. ISBN 978-80-7160-431-0.*

VLČEJ, J. 2017: Európa v ohrození. Brno: Tribun EU, s. 134-150. ISBN 9788026313137.

Adresa autora

JUDr. Andrea Zjarová
Ústav teórie práva Gustava Radbrucha
UPJŠ - Právnická fakulta
Kováčska 26, 040 75 Košice
E-mail: zjarova@gmail.com

PRISTÚPENIE EÚ K DOHOVORU O OCHRANE ĽUDSKÝCH PRÁV A ZÁKLADNÝCH SLOBÔD Z PERSPEKTÍVY NÁRODNÝCH SÚDOV

ACCESSION OF THE EU TO THE ECHR FROM THE PERSPECTIVE OF NATIONAL COURTS

Jana Vrabl'ová

Abstract:

The author focuses on the three selected areas of the European Union's accession to the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms from the perspective of national courts. The first is the question of mutual trust between the Member States of the Union in relation to its alleged threat to the draft Accession Agreement. The contribution further analyzes the implications of the mechanism of prior involvement of the Court of Justice in the activity of national courts in the area of preliminary rulings. In the last area chosen, the author of the paper analyzes the Court of Justice's findings of conflict of requests for the Advisory Opinion and preliminary questions.

Keywords: accession, national, court, union, convention

Úvod

Zmluva o Európskej únii v lisabonskom znení¹ dala Európskej Únii (ďalej len „EÚ“ alebo „Únia“) právnu subjektivitu a výslovne ju zaviazala pristúpiť k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“), čl. 6 ods. 2 Zmluvy o EÚ znie: „*Únia pristúpi k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Týmto pristúpením nie sú dotknuté právomoci Únie vymedzené v zmluvách*“. Predpoklady na pristúpenie EÚ k Dohovoru boli vytvorené aj na pôde Rady Európy (ďalej len „RE“), čl. 59 ods. 2 Dohovoru v zmysle Protokolu 14 znie: „*Európska únia môže pristúpiť k tomuto Dohovoru*“.

V procese objektívneho rozhodovania o tom, či je EÚ v súlade s čl. 6 ods. 2 Zmluvy o EÚ, ktorý bol do Lisabonskej zmluvy začlenený členskými štátmi, zaviazaná k pristúpeniu k Dohovoru, bolo nevyhnutné analyzovať aj jeho možné konfrontovanie so samotnou podstatou EÚ, keďže prístup zvolený v rámci návrhu prístupovej dohody, ktorý spočíva v tom, že je Únia prirovnaná k štátu a je jej vyhradená úloha, ktorá je vo všetkých ohľadoch totožná s úlohou akejkoľvek inej Zmluvnej strany, nerešpektuje práve vnútornú povahu Únie.

Členské štáty EÚ a RE sa dohodli na texte prístupovej dohody v lete 2013. V návrhu dohody boli obsiahnuté viaceré inovácie, medzi nimi predovšetkým tri novinky, ktoré sa týkajú: 1) určenia zodpovednosti EÚ za prípadné porušenie Dohovoru, 2) inštitútu spolužalovaného, resp. „ďalšieho žalovaného“ a 3) konania o prejudiciálnej otázke pred

¹ Lisabonská zmluva, ktorou sa mení Zmluva o Európskej únii a Zmluva o založení Európskeho spoločenstva bola podpísaná 13. decembra 2007 a účinnosť nadobudla dňa 01. decembra 2009.

Súdny dvor, ktoré má predchádzať konaniu pred Európskym súdom pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“ alebo „štrasburský súd“).

Následne ju v zmysle čl. 218 ods. 11 Zmluvy o fungovaní EÚ (ďalej len „ZFEÚ“) posudzoval Súdny dvor EÚ (ďalej len „Súdny dvor“). V stanovisku Súdneho dvora z decembra 2014, v ktorom súd v roku 2013 vyhlásil, že návrh dohody o prístúpení je nezlučiteľný so zmluvami, sa nastolili právne i politicky zložité otázky.

Prístúpenie EÚ k Dohovoru je aktuálnou témou, minimálne s ohľadom na fakt, že sa jedná o neukončený proces. Ďalšou zaujímavou črtou zvolenej problematiky je jej národný, európsky a medzinárodný rozmer a v neposlednom rade rozsah pôsobenia, keďže otázka prístúpenia presakuje do rozličných sfér spoločenského diania. Dotýka sa súdництва, inštitucionálnych usporiadaní i základných práv jednotlivcov. Schvaľovaniu prístupovej dohody by mala na národnej i nadnárodnej úrovni predchádzať dôkladná analýza benefitov a nevýhod, ktoré môžu z prístúpenia vyplývať a tiež relevantná diskusia o tom, či je v záujme väčšiny európskej populácie, alebo je len zbytočným aktom bez faktického prínosu a skvalitnenia ochrany práv jednotlivcov.

O náladach i očakávaných dopadoch prístúpenia resp. neprístúpenia na úrovni vnútroštátneho súdництва členských štátov bude pojednávať náš príspevok. Autorka nemá ambíciu poskytnúť komplexnú analýzu zvolenej problematiky, naopak zameriava sa na tri vybrané oblasti z perspektívy národných súdov: na otázku vzájomnej dôvery medzi členskými štátmi Únie v súvislosti s jej údajným ohrozením prístupovou dohodou, na dôsledky začlenenia mechanizmu predchádzajúceho zapojenia Súdneho dvora do prístupovej dohody a napokon na Súdny dvorom konštatovanú kolíziu žiadostí o vydanie poradného stanoviska a prejudiciálnych otázok.

1. O vzájomnej dôvere

Súdny dvor uviedol tri problematické aspekty na podporu tvrdenia, že návrh dohody nezaručuje, že nedôjde k ohrozeniu charakteristických znakov a autonómie práva Únie.² Treba povedať, že v podstate všetky argumenty Súdneho dvora vychádzajú z obáv z toho, že dohoda negarantuje zachovanie špecifických znakov a autonómie práva Únie. Zaujímavé je, že

Súdny dvor svoju argumentáciu neopiera o pozitívnu úpravu ale o absenciu takej úpravy, ktorá by predchádzala kolízii jedinečnosti právneho poriadku Únie s plánovaným prístúpením. Hneď v prvej námietke uvádza tri problémové aspekty: kolízia článkov 53 Dohovoru a Charty, ohrozenie vzájomnej dôvery medzi členskými štátmi Únie a obchádzanie prejudiciálnych konaní poradnými stanoviskami podľa protokolu č. 16 k Dohovoru.

V tejto časti nášho príspevku sa budeme venovať riziku ohrozenia zásady vzájomnej dôvery medzi členskými štátmi Únie v dôsledku prístúpenia EÚ k Dohovoru. Uvedená zásada ukladá každému zo štátov Únie, aby vychádzal z toho, že okrem výnimočných okolností všetky členské štáty dodržia právo Únie a konkrétne základné práva týmto právom uznané. (Súdny dvor, 2/13, 2014, bod 191). Má v práve Únie zásadný význam vzhľadom na to, že

² Pokiaľ ide o autonómiu právneho poriadku Únie, treba poznamenať, že zakladajúcimi zmluvami Európskej únie bol vytvorený nový právny poriadok sui generis, inými slovami autonómny právny poriadok. Pokiaľ ide o charakteristiky Únie ako viacúrovňového systému, za daných relevantných súvislostí patrí medzi ne predovšetkým to, že v rámci Únie sú právomoci a zodpovednosť na základe celej rady ustanovení primárneho a sekundárneho práva rozdelené medzi vnútroštátne orgány a orgány Únie.

umožňuje vytvorenie a zachovanie priestoru bez vnútorných hraníc. Podľa Súdneho dvora, aby členský štát overil, či iný členský štát dodržiava základné práva, napriek tomu, že podľa práva Únie musí medzi týmito členskými štátmi existovať dôvera, môže pristúpenie ohroziť rovnováhu, na ktorej je Únia založená, a autonómiu práva Únie. (Súdny dvor, 2/13, 2014, bod 194). Právny rámec uvedeného overovania pre stranu Dohovoru vyplýva z ustanovenia článku 33 Dohovoru, ktorý sa pristúpením stane primárnym právom Únie a znie: „každá Vysoká zmluvná strana môže predložiť súdu na preskúmanie každé porušenie ustanovení dohovoru a jeho protokolov, za ktoré podľa jej názoru nesie zodpovednosť iná Vysoká zmluvná strana.“

Pre úplnosť je nevyhnutné konštatovať, že väčšina dilem ohľadom výkladu a aplikácie práva Únie a jeho súladu s ustanoveniami Dohovoru ostáva na pleciach národných súdov. Za povšimnutie, pri tak odvážnom a jednoznačnom konštatovaní, že práve pristúpenie EÚ k Dohovoru by mohlo predstavovať ohrozenie zásady vzájomnej dôvery medzi členskými štátmi, by podľa nášho názoru mala stať taktiež realita na súdoch členských štátov. Treba mať na pamäti, že vzájomná dôvera medzi členskými štátmi nemá žiadny faktický základ. Ide o normatívny pojem. Okrem výnimočných prípadov vnútroštátni sudcovia nemôžu overiť, či iný členský štát skutočne v konkrétnom prípade dodržiaval základné práva zaručené EÚ. Všeobecná domnienka o dodržiavaní základných hodnôt v iných (členských) štátoch je v skutočnosti v rozpore s podmienkou odbornosti sudcov v rámci (aj mimo) členských štátov EÚ. Zdá sa, že je ťažké zosúladiť túto doktrínu s úlohami, ktoré im boli udelené v ich národných ústavách a v článkoch 6 Dohovoru a 47 Charty ("Každý má právo na to, aby jeho vec bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom..."). Zásada vzájomnej dôvery sa tiež javí v rozpore so základnými zásadami nezávislosti súdnictva prijatými Organizáciou Spojených národov. Nie je to však teória vzájomnej dôvery v abstraktnom vyjadrení, ktorá najviac znepokojuje sudcov národných súdov. Ako uviedol sudca odvolacieho súdu v Amsterdame a profesor Maastrichtskej univerzity Marc de Werd (De Werd, 2015): „sudcovia považujú za obzvlášť problematické odvolávať sa na doktrínu vzájomnej dôvery v jednotlivých prípadoch, keď zúčastnené strany predložia viac menej presvedčivé dôkazy, ktoré naznačujú, že došlo k nekalým praktikám v inom členskom štáte. Možnosti overovania spoľahlivosti takýchto tvrdení nemusia podľa doktríny úplne chýbať (nepredpisuje "slepú" dôveru), ale hranica je definovaná veľmi reštriktívne Súdny dvorom (stanovisko 2/13 odkazuje na "výnimočné prípady"). Sudcovia by mohli preklenúť túto medzeru v súdnej ochrane, ak by si mohli byť istí, že skutočne len vo "výnimočných prípadoch" sa veci v inom členskom štáte pokazia.“

Rovnako možno súhlasiť s Polakiewiczom, že „základný predpoklad, že všetky členské štáty EÚ komplexne zabezpečujú dodržiavanie ľudských práv, potrebuje "kontrolu skutočnosti". (Polakiewicz, 2015). Členské štáty Únie nie sú imúnne voči porušovaniu ľudských práv a základných slobôd. V roku 2018 bolo EŠLP v jedenástich prípadoch konštatované porušenie niektorého práva garantovaného Dohovorom Slovenskou republikou, napr. práva na slobodu a bezpečnosť podľa čl. 5 Dohovoru, práva na spravodlivý súdny proces podľa čl. 6 Dohovoru, práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života podľa čl. 8 Dohovoru, práva na účinný opravný prostriedok podľa čl. 13 Dohovoru. (HUDOC database, Violations by Article and by State-2018).

Opätovné rokovania o prístupovej dohode zapríčinené stanoviskom 2/13, by mohli otvoriť aj diskusiu o zásade vzájomnej dôvery medzi členskými štátmi Únie, ktorá by

nezväzovala ruky sudcom národných súdov pri realizovaní kontroly dodržiavania ľudských práv v sporných prípadoch a naopak, ktorá by nadobudla charakter vzájomnej dôvery zo strany Súdneho dvora voči jeho národným kolegom a ich citom pre potrebu externého zásahu.

2. Predchádzajúce zapojenie Súdneho dvora

Článok 35 ods. 1 Dohovoru podmieňuje prípustnosť individuálnej sťažnosti jednotlivca voči aktu alebo opomenutiu členského štátu EÚ vyčerpaním všetkých vnútroštátnych právnych prostriedkov nápravy. Za opravný prostriedok v zmysle vyššie uvedeného sa pritom nepovažuje vznesenie prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru, nakoľko táto kompetencia nepatrí jednotlivcom, ale vnútroštátnym súdom. Podľa článku 267 ZFEÚ sú národné súdy síce povinné položiť prejudiciálnu otázku týkajúcu sa výkladu Zmlúv alebo platnosti a výkladu aktov prijatých orgánmi, inštitúciami alebo inými subjektmi Únie v prípade, že je rozhodnutie o otázke nevyhnutné k rozhodnutiu vo veci a proti ich rozhodnutiu nie je možné podať opravný prostriedok, vnútroštátny súd však ani za takých okolností nemusí takto konať, ak zistí, že otázka nie je relevantná, predmetné ustanovenie už bolo predmetom výkladu Súdneho dvora alebo je nepochybné, že dotknuté ustanovenie nie je možné aplikovať iným spôsobom. (Súdny dvor, 1982, vec 283/81). Táto úprava ponecháva možnosť pre chybné uváženie národného súdu, ktorý sa môže rozhodnúť, že Súdnemu dvoru prejudiciálnu otázku nepoloží, aj keď by za daných okolností mal.

Za účelom dodržania princípu subsidiarity, ktorý je inherentný Dohovoru, a za súčasného zaistenia riadneho fungovania súdneho systému Únie, bol do prístupovej dohody zapracovaný mechanizmus predchádzajúceho zapojenia Súdneho dvora. Článok 3 ods. 6 prístupovej dohody znie: „ Ak je [Únia] spolužalovanou v konaní a [Súdny dvor] sa doposiaľ nezaoberal zlučiteľnosťou ustanovení práva [Únie] s príslušnými právami zaručenými [EDLP] alebo protokolmi, ku ktorým [Únia] pristúpila, ako je stanovené v odseku 2 tohto článku, poskytne sa [Súdnemu dvoru] čas nevyhnutný na takéto posúdenie a potom sa poskytne účastníkom konania čas nevyhnutný na predloženie vyjadrenia na [ESLP]. [Únia] zabezpečí, aby toto posúdenie prebehlo rýchle a bez zbytočného predlžovania konania na [ESLP]. Ustanovenia tohto odseku sa nedotýkajú právomocí [ESLP].“

Jeho úloha spočíva v zabezpečovaní kontroly platnosti úijného aktu ešte predtým, ako ESLP vykoná jeho externú kontrolu. Tento nový prístupový inštitút úzko súvisí s mechanizmom spolužalovaného, nakoľko k jeho zapojeniu má dôjsť len v tých konaniach pred ESLP, v ktorých bude v pozícii spolužalovanej vystupovať Únia a to jedine za predpokladu, že sa Súdny dvor ešte nemal možnosť vyjadriť k zlučiteľnosti napadnutého ustanovenia úijného práva s Dohovorom. Za splnenia uvedených kumulatívnych podmienok, sa konanie pred ESLP preruší a Súdnemu dvoru sa poskytne dostatočný čas na posúdenie právneho základu aktu alebo opomenutia, na základe ktorého je konštatované porušenie Dohovoru. Z vysvetľujúcej správy vyplýva, že toto posúdenie nebude mať pre ESLP záväzný charakter. (Vysvetľujúca správa, bod 68).

Prístupová dohoda ani vysvetľujúca správa, zrejme v snahe nezasahovať do autonómie Únie, neposkytli žiadne upresňujúce informácie, akým spôsobom by malo byť predchádzajúce zapojenie Súdneho dvora realizované. Za predpokladu pristúpenia Únie k Dohovoru - pri rozhodovaní ESLP o sťažnosti proti aktu alebo opomenutiu členského štátu Únie a pri použití predchádzajúceho zapojenia Súdneho dvora EÚ, by bolo najprv nevyhnutné

rozhodnúť o tom, či o tej istej právnej otázke, ktorá je predmetom konania na štrasburskom súde už Súdny dvor EÚ rozhodoval. V prípade, že sa Súdny dvor touto otázkou doposiaľ nezaoberal, konanie sa na čas nevyhnutne potrebný preruší a Súdny dvor posúdi zlučiteľnosť predmetného ustanovenia s Dohovorom (rozhodne o platnosti ustanovenia sekundárneho práva alebo o výklade ustanovenia primárneho práva a sekundárneho práva). Dopady tohoto prístupového nástroja spočívajú v tom, že bez ohľadu na to, či členský štát Únie požiadal Súdny dvor o zodpovedanie prejudiciálnej otázky v konkrétnom prípade, Súdny dvor sa bude týmto prípadom zaoberať z dôvodu aktivácie mechanizmu predchádzajúceho zapojenia. Otázkou zostáva, či uvedená procesná novinka nebude z pohľadu Vysokých zmluvných strán Dohovoru, ktoré nie sú členskými štátmi Únie, pôsobiť nespravodlivo.

3. Poradné stanoviská

Keď hovoríme o pristúpení EÚ k Dohovoru z pohľadu súdov členských štátov Únie, nemožno opomenúť ďalší problémový aspekt uvedený v stanovisku Súdneho dvora, ktorým je riziko ústavného prekrývania sa dvoch podobných mechanizmov - konania o prejudiciálnej otázke podľa čl. 267 ZFEÚ a mechanizmu vydávania poradných stanovísk podľa Protokolu č. 16 k Dohovoru³ - najmä vo vzťahu tých základných práv zaručených Chartou, ktoré zodpovedajú právam priznaným v Dohovore. Podľa odsekov 1 a 2 čl. 1 Protokolu „môžu najvyššie súdy a tribunály Vysokých zmluvných strán, tak ako sú stanovené v súlade s čl. 10, požiadať súd, aby vydal poradné stanoviská k zásadným otázkam týkajúcim sa výkladu alebo uplatňovania práv a slobôd uvedených v Dohovore alebo jeho protokoloch. Dožadujúci súd alebo tribunál môže požiadať o poradné stanovisko len v súvislosti s prípadom, ktorým sa zaoberá.“

V dôsledku dobrovoľnosti v otázke určenia vnútroštátnych súdov oprávnených na podanie žiadosti o poradné stanovisko, by mohlo dôjsť k takému javu, že súdy, ktoré majú v členských štátoch RE posledné slovo pred tým, než je podaná sťažnosť na štrasburský súd, budú obídené, pretože súd nižšej inštancie využil svoje oprávnenie obrátiť sa na štrasburský súd so žiadosťou o výklad Dohovoru. Takáto ostražitosť členských štátov RE môže byť sčasti podporovaná aj narastaním nespokojnosti členských štátov Únie s mechanizmom podávania predbežných otázok na Súdny dvor podľa článku 19 ods. 3, písm. b) ZEÚ a článku 267 ZFEÚ (bývalý článok 234 ZES). Stáva sa totiž, že je predbežná otázka zneužívaná súdmi nižšieho stupňa, ktoré sa chcú vzoprieť rozhodnutiu súdu vyššieho stupňa tým, že ho obídu a obrátia sa priamo na Súdny dvor. Súdny dvor dokonca konštatuje, že „Súd, ktorý nerozhoduje na poslednom stupni, musí mať možnosť obrátiť sa na Súdny dvor s otázkami, ktoré vyvolávajú pochybnosti, ak sa domnieva, že právne posúdenie súdom vyššieho stupňa by ho mohlo viesť k vyhláseniu rozsudku, ktorý je v rozpore s právom Únie.“(Súdny dvor, C 173/09, 2010). Ako aj Ústavný súd SR: „Len predkladajúci súd je tým súdom,...., ktorý je oprávnený posúdiť potrebu odpovede Súdneho dvora v konaní o prejudiciálnej otázke aj bez ohľadu na funkčnú príslušnosť v subsystéme všeobecného súdnictva...“ (Ústavný súd SR II. ÚS 128/2011). Domnievame sa, že pri realizácii mechanizmu poradných stanovísk je takéto riziko do značnej miery eliminované tým, že protokol necháva štátom voľnú ruku pri výbere oprávnených

³ Platný od 1.08.2018. Prvá žiadosť o vydanie poradného stanoviska podľa Protokolu č. 16 od nadobudnutia jeho platnosti bola ESELP doručená Francúzskym kasačným súdom dňa 18.10.2018.

súdnych orgánov na podávanie žiadostí a dokonca pri dodržaní kritéria, aby v danom konkrétnom prípade išlo o súd, ktorý rozhoduje na poslednom stupni, sa môžu štáty úspešne vyhnúť neželaným javom známym z prejudiciálnych konaní.

Aj keď Súdny dvor EÚ zrejme vníma vznik inštitútu poradných stanovísk ako možnú konkurenciu pre konania o prejudiciálnej otázke, podľa nášho názoru by bolo veľmi nešťastné už teraz označovať túto možnosť členských štátov EÚ a priori za konanie v rozpore so Zmlúvami. Možnosť obrátiť sa na štrasburský súd je vždy len dobrovoľná⁴, zatiaľ čo vo vzťahu k otázkam výkladu alebo posúdenia platnosti ustanovení práva Únie tu existuje vedľa možnosti aj prejudiciálna povinnosť vnútroštátneho súdu poslednej inštancie. Prejudiciálna povinnosť podľa článku 267, odsek 3 ZFEÚ platí pre vnútroštátny súd, ktorý je posledným súdnym orgánom, pred ktorým sa môže uplatňovať právo Únie. V rámci SR je takýmto súdom „poslednej inštancie“ Najvyšší súd SR alebo Ústavný súd SR (uznesenie III. ÚS 207/09 z 28.7.2009). Všetky ostatné súdy SR majú prejudiciálnu možnosť podľa článku 267, odsek 2 ZFEÚ. Z uvedeného vyplýva, že Najvyšší súd SR a Ústavný súd SR môžu mať v jednom prípade nastoľujúcim otázky týkajúce sa výkladu alebo posúdenia platnosti ustanovení práva Únie prejudiciálnu povinnosť, no zároveň budú súdmi oprávnenými obrátiť sa so žiadosťou o vydanie poradného stanoviska k zásadným otázkam týkajúcim sa výkladu alebo uplatňovania práv a slobôd uvedených v Dohovore alebo jeho protokoloch. Nepochybne odlišné sú nezáväzné účinky poradného stanoviska od účinkov prejudiciálneho rozhodnutia⁵. Máme za to, že súd oprávnený na použitie oboch inštitútov, bude pri svojom rozhodovaní v súvislosti s ich účinkami zvažovať, ktorý inštitút je z hľadiska sledovaného účelu vhodnejší. Na základe doteraz uskutočneného štúdia oboch mechanizmov však nevidíme nutnosť ani potrebu prepojenia týchto dvoch mechanizmov cez prístupovú dohodu. Nasilu zaviesť pravidlá by bolo v rozpore s princípom fakultatívnosti, na ktorom je mechanizmus advisory opinions postavený. Naopak, vhodným prostriedkom pre vymedzenie hraníc aplikovania týchto dvoch mechanizmov považujeme judikatúru.

Či už Únia pristúpi k Dohovoru a Protokolu č. 16 alebo nie, je pre možnosť národných súdov obrátiť sa so žiadosťou na ESJP o vydanie poradného stanoviska, celkom irelevantné, keďže ratifikácia Protokolu č. 16 je dobrovoľná. Zmyslom zavedenia inštitútu poradných stanovísk je zintenzívniť interakciu medzi štrasburským súdom a národnými súdmi, ďalej vylepšiť uplatňovanie Dohovoru a v neposlednom rade dosiahnuť, aby boli prípady uspokojivo riešené na národnej úrovni. Umožnením národným súdom vyžiadať si poradné stanovisko ešte v rámci prebiehajúceho konania sa môže podať minimalizovať počet prípadov, v ktorých národné sústavy budú rozhodovať odchylné od ustanovení Dohovoru.

⁴ Môžeme rozpoznať 3 situácie, v ktorých sa národný súd rozhodne požiadať ESJP o vydanie poradného stanoviska:

1. ak potrebuje vysvetliť judikatúru štrasburského súdu,
2. ak si chce overiť, či národný štandard ochrany práv je v súlade s dohovorom,
3. ak chce doceliť, aby štrasburský súd pozmenil svoju judikatúru.

⁵ Závaznosť prejudiciálnych rozhodnutí SD:

- Prejudiciálne rozhodnutia Súdneho dvora sú záväzné tak pre sudcu, ktorý prejudiciálnu otázku položil, ako aj pre všetky súdy 28 členských štátov;
- rozsudky Súdneho dvora o výklad akto Únie majú retroaktívne účinky, pokiaľ ich Súdny dvor vo svojom rozhodnutí výslovne časovo neobmedzí;
- vnútroštátny súd má vždy možnosť položiť novú prejudiciálnu otázku;
- rozsudky Súdneho dvora o neplatnosti akto Únie majú retroaktívne účinky ako pri výklade; vnútroštátny súd musí tieto akty Únie považovať za neplatné pre účely svojho rozhodnutia.

Záver

O pristúpení EÚ k Dohovoru sa toho už veľa napísalo a viac menej sa pozornosť sústredila na fakty týkajúce sa právneho mandátu pre pristúpenie, stanoviska Súdneho dvora a dopadov jednotlivých prístupových nástrojov na Úniu a na úroveň ochrany práv jednotlivcov naprieč Európou. Názory a postoje odborníkov orientujúcich sa na vymedzenú oblasť sa v niektorých bodoch zhodujú, v iných zas rozchádzajú, čo zároveň nebráni vzniku ďalších inovatívnych pohľadov a výskumných výsledkov v predmetnej problematike. V prednesenom príspevku sme sa pokúsili upriamiť pozornosť na to, že aj napriek jednoznačnému postojú Únie v otázke zásady vzájomnej dôvery medzi členskými štátmi navzájom, a to nie len v azylových otázkach, je nevyhnutné skúmať nálady sudcov členských štátov, ktorí sú v bezprostrednom kontakte s dilemami o nedotknuteľnosti predmetnej zásady. V kontexte toho, že ju Súdny dvor svojím postojom vyjadreným v stanovisku 2/13 nepriamo kladie pred dôslednú ochranu práv garantovaných Dohovorom, nie je možné nepočuť hlasy volajúce po externej kontrole. Naopak, diskusia sa musí rozšíriť aj o príspevok národných súdov, ktorí nie sú presvedčení o tom, že k porušovaniu práv uznaných úijným právom a garantovaných Dohovorom dochádza len vo výnimočných prípadoch. Nemenej diskutovanou vo vzťahu k plánovanému pristúpeniu Únie k Dohovoru je budúcnosť konaní o prejudiciálnych otázkach na Súdnom dvore. Keď analyzujeme to, ako by sa v tomto systéme mal prejavovať mechanizmus predchádzajúceho zapojenia Súdneho dvora, ktorý je navrhnutý v prístupovej dohode, nedá nám neuvedomiť si, že rozhodnutie, či položiť prejudiciálnu otázku v konkrétnom konaní neostane už len na zvážení konajúceho národného súdu. Naďalej nezodpovedanou otázkou ostáva, či ak v konkrétnom prípade otázku nepoloží tento národný súd, urobí tak štrasburský alebo luxemburský súd. A záverom niekoľko slov o poradných stanoviskách podľa Protokolu č. 16 k Dohovoru (v našom ponímaní nepochopiteľne zaradených medzi prekážky pristúpenia). Okrem ich pozitívneho efektu na rozhodovanie súdov sme nerozpoznali nič, čím by mali ohroziť konania o prejudiciálnych otázkach, dokonca z vyššie popísaných dôvodov, nevidíme ani dôvody ich spájania s problematikou pristúpenia EÚ k Dohovoru.

Literatúra

Council of Europe. 2013. Protocol No. 16 to the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Strasbourg, 2.10.2013. [online], [cit. 4/01/2019]. Dostupné na internete: <https://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_16_ENG.pdf>.

De WERD, M. 2015. *Renegotiating EU accession to the ECHR: new perspectives and better chances*. [online], [cit. 4/01/2019]. Dostupné na internete: <<https://acelg.blogactiv.eu/2015/07/15/renegotiating-eu-accession-to-the-echr-new-perspectives-and-better-chances/>>.

HUDOC database. 2018. Violations by Article and by State-2018 [online], [cit. 5/01/2019]. Dostupné na internete: <https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_2018_ENG.pdf>.

KORENICA, F. 2015. *The EU Accession to the ECHR. Between Luxembourg's Search for Autonomy and Strasbourg's Credibility on Human Rights Protection*. Brusel: Springer. ISBN 80-56899-65-4.

POLAKIEWICZ, J. 2005. The Future of Fundamental Rights Protection without accession. [online], [cit. 4/02/2019]. Dostupné na internete:<https://www.coe.int/en/web/dlapil/speeches-of-the-director/_asset_publisher/ja71RsfCQTP7/content/the-future-of-fundamental-rights-protection-without-accession? >.

Stanovisko Súdneho dvora zo dňa 28. marca 1996, 2/94, EU:C:1996:140.

Adresa autora

JUDr. Jana Vrabľová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Ústav medzinárodného práva a európskeho práva

Kováčska 26, P.O.BOX A-45, 040 75 Košice, Slovenská republika

Tel: 00421944338221

email: jana.vrablova@student.upjs.sk

DEZINFORMÁCIE A NENÁVISTNÉ PREJAVY V KYBERPRIESTORE V KONTEXTE AKTUÁLNYCH OPATRENÍ NA ÚROVNI EURÓPSKEJ ÚNIE

DISINFORMATION AND HATE SPEECH IN ONLINE SPACE IN THE CONTEXT OF CONTEMPORARY MEASURES AT THE EUROPEAN UNION LEVEL

Matúš Vyrostko

Abstract:

The institutions of the European Union as well as the Slovak Republic naturally adopt measures to prevent and eliminate hate speech and severe cases of disinformation with regard to the timeliness and severity of this issue in an online space. Despite the sensitive problem, freedom of expression can be legitimately and legally limited in the specific cases mentioned in the relevant legal acts that we also cover in this contribution. Among the current measures at European Union level, besides the legislation on hate speech, it is possible to include various non-legislative tools, in particular the adoption of Codes of Conduct, to which some technology companies have also voluntarily subscribed.¹

Keywords: hate speech, disinformation, hoax, fake news, online

Úvod

Problematika nenávistných prejavov (z ang. tzv. „hate speech“) a dezinformácií na sociálnych sieťach a sociálnych médiách sa môže javiť ako problematika „umelo“ spájajúca dva osobitné problémy vyžadujúce osobitný prístup k ich riešeniam. Zatiaľ čo s názorom, že si tieto problémy vyžadujú osobitné riešenia je možné súhlasiť, domnievame sa, že je možné identifikovať niekoľko súvisiacich znakov, ktoré legitimizujú časté spájanie týchto dvoch problematík v diskusiách a debatách odbornej i laickej verejnosti, či v odborných a vedeckých príspevkoch.

V prvom rade je v oboch prípadoch možné identifikovať potrebu nájdenia, či určenia akejsi hranice legitímneho a legálneho obmedzenia slobody prejavu v online priestore. Domnievame sa, že v prípade nenávistných prejavov na sociálnych sieťach a sociálnych médiách je identifikácia takejto hranice v Slovenskej republike o niečo jednoduchšia vzhľadom k existencii trestných činov a priestupkov extrémizmu, ako i právnej úpravy slobody prejavu na medzinárodnej, európskej i vnútroštátnej úrovni.

Po druhé je v oboch prípadoch možné pozorovať záujem a snahu orgánov Európskej únie a jednotlivých členských štátov prijímať opatrenia na prevenciu a elimináciu takýchto konaní a prejavov (nielen) na internete.

¹ Právny stav je aktuálny k 13.02.2019.

V neposlednom rade je podľa nás možné povedať, že dezinformácie (z ang. „fake news“, resp. niektorých prípadoch „hoax“), môžu v určitých prípadoch buď priamo navádzať k nenávisným prejavom, alebo klamlivo „informovať“ o určitej skutočnosti, čo môže nepriamo viesť k radikalizácii obyvateľstva, či dokonca extrémistickým konaniam a prejavom. Otázka legitímnosti a legálnosti regulácie dezinformačných príspevkov v online priestore je aj preto podľa nás aktuálna. Domnievame sa, že opatrenia primárne orientované na eliminovanie dezinformácií môžu nepriamo prispievať i k prevencii nenávisných prejavov na internete.

Problematika nenávisných prejavov je tak prirodzene predmetom odborných a vedeckých konferencií a príspevkov už určitý dlhší čas, zatiaľ čo problematika dezinformácií v online priestore sa dostala do širšieho povedomia odbornej i laickej verejnosti najmä v poslednom období, kedy je v Európskej únii možné pozorovať nárast tzv. euroskepticizmu.²

Aj keď hľadanie kauzálnej súvislosti dezinformácií v online priestore a nárastu euroskepticizmu nie je predmetom nášho príspevku, domnievame sa, že okrem evidentných nedostatkov administratívneho systému Európskej únie, vrátane jeho nedostatočnej schopnosti jasne a včas informovať občanov Európskej únie o svojej činnosti, práve dezinformácie môžu prispievať k ďalšej nedôvere voči spravovaniu európskeho projektu a podpore radikálnejších riešení, či extrémistických hnutí a skupín, ktoré svojou činnosťou môžu ohrozovať demokratické hodnoty a demokratický systém.

1. Legitímnosť a legálnosť obmedzenia slobody prejavu v snahe eliminovať nenávisné prejavy a dezinformácie v online priestore

Ako v úvode príspevku uvádzame, domnievame sa, že identifikácia hranice legitímnej a legálnej možnosti obmedzenia slobody prejavu pri nenávisných prejavoch na internete je o čosi jednoduchšia, i keď ani v tomto prípade nie je možné hovoriť o absolútnej hranici a záleží od právneho výkladu, či posúdenia súdom. Sloboda prejavu je jedným zo základných práv ktoré sú chránené a právne upravené na medzinárodnej, európskej i vnútroštátnej úrovni.

V diapazóne EÚ je na medzinárodnej a európskej úrovni za základné dokumenty upravujúce základné ľudské práva, vrátane slobody prejavu, možné považovať najmä Všeobecnú deklaráciu ľudských práv prijatú na úrovni Organizácie spojených národov (ďalej len: „OSN“), Európsky dohovor o ochrane ľudských práv prijatý na úrovni Rady Európy, či Charta základných práv Európskej únie prijatá na úrovni Európskej únie. V súvislosti s existenciou Európskeho súdu pre ľudské práva je možné povedať, že osobitne dôležité postavenie pre jednotlivca má v tomto kontexte najmä Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd podpísaný na úrovni Rady Európy (ďalej len: „Dohovor“), vrátane jeho ďalších protokolov, pričom Slovenská republika ako člen Rady Európy je zmluvnou stranou dohovoru, čo znamená, že je týmto dohovorom viazaná. Závazok Slovenskej republiky zvyrazňuje a dopĺňa čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky (č. 460/1992 Zb. v znení

² Domnievame sa, že jedným z prejavov a dôkazov narastajúceho euroskepticizmu je i referendum o vystúpení Spojeného kráľovstva z Európskej únie, ktorého výsledkom je prejav vôle väčšiny hlasujúceho obyvateľstva z Európskej únie vystúpiť (tzv. Brexit).

neskorších predpisov) (ďalej len: „Ústava SR“), podľa ktorého „*Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon, a medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, majú prednosť pred zákonmi*“. Záujem chrániť slobodu prejavu a slobodu združovania a zhromažďovania je vyjadrený v čl. 10 a čl. 11 Dohovoru, pričom sa v Dohovore nezabúda ani na prípady legitímneho obmedzenia týchto slobôd. Podľa čl. 10 ods. 2 výkon slobody zahŕňa nielen práva, ale i povinnosti a zodpovednosť a môže teda podliehať určitým obmedzeniam. Tieto však musia byť „*nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti územnej celistvosti, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky, ochrany povesti alebo práv iných, zabráneniu úniku dôverných informácií alebo zachovania autority a nestrannosti súdnej moci*“ (Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 209/1992 Zb. Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd).

Osoby sa vďaka tomu v prípade podozrenia, že boli porušené ich základné práva, môžu obracať na Európsky súd pre ľudské práva, čo platí i v prípade porušenia slobody prejavu. Rozsudky o náleze porušenia práv sú pre dotknuté krajiny záväzné. Výbor ministrov Rady Európy následne monitoruje vykonávanie takýchto rozsudkov.

Ak hovoríme o právnej úprave slobody prejavu na vnútroštátnej úrovni v Slovenskej republike, sloboda slova je právne zakotvená najmä priamo v čl. 26 Ústavy SR. Podľa čl. 26 ods. 1 Ústavy SR, sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené. Podľa čl. 26 ods. 2 Ústavy SR má ďalej každý právo vyjadrovať svoje názory slovom, písmom, tlačou, obrazom alebo iným spôsobom a podľa ods. 3 rovnakého článku Ústavy SR sa cenzúra zakazuje. Práve uvedený argument často využívajú predstavitelia a prívrženci tých hnutí, ktoré je možné označiť za extrémistické. Zrejme zámerne však neuvádzajú čl. 26 ods. 4 Ústavy SR, podľa ktorého slobodu prejavu a právo vyhl'adávať a šíriť informácie možno obmedziť zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti.

Priestor na legálne obmedzenie slobody prejavu teda existuje a je legitímne ho využiť v tých prípadoch, ak takéto prejavy ohrozujú práva a slobody iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti.

Legitímnosť obmedzovania slobody prejavu v prípade nenávistných prejavov je možné podľa Wilfinga okrem právnej úpravy odôvodniť i ich spoločenskou závažnosťou, pričom ak by v prípade nenávistných prejavov na internete nebolo možné slobodu prejavu legitímne obmedziť, mohlo by to smerovať k legitimizácii takýchto postojov ako niečoho normálneho a akceptovateľného (Wilfing 2017).

Je teda možné povedať, že obmedzenie nenávistných prejavov, či dezinformácií ako jedným z opatrení na ich elimináciu a prevenciu je v určitých prípadoch legitímnym a legálnym konaním. Podstatné je v tomto prípade dodržiavanie zákonnosti a obmedzovanie slobody prejavu na internete len v tých prípadoch, ktoré povoľuje jej právna úprava.

Kuna v tejto súvislosti zdôrazňuje dôslednú aplikačnú prax zákonov i judikatúry, no i potrebu kritickej analýzy judikatúry tak, „*aby sa minimalizovali hrozby ideologicky motivovaných reštrikcií slobody prejavu, osobitne v prípadoch nenávistného prejavu. V hre*

totiž nie je len sloboda prejavu ako kľúčová politická sloboda, ale aj osud demokracie ako civilizovanej formy vlády“. (Kuna, 2018, s. 56)

V neposlednom rade sa v tomto prípade naskytá nielen otázka samotnej legality a legitimity obmedzovania slobody prejavu, no i samotnej podstaty demokratického systému a toho, do akej miery môže demokratický systém využiť reštriktívne opatrenia obmedzujúce niektoré základné práva a slobody. Na to, aby bolo možné v demokracii bojovať proti negatívnym spoločenským javom, kam patria aj extrémistické konania a prejavy, vrátane nenávistných prejavov, je potrebný predpoklad, aby demokratický systém dokázal popri garancii základných práv aj ich legitímne obmedzenie. Ide o princíp tzv. „defenzívnej, resp. brániacej sa demokracie“. Výsledkom je zákonná garancia základných práv, ktoré však môžu byť v legitímnych prípadoch obmedzené, čo je aj prípad Slovenskej republiky. Možnosti príspevku neumožňujú venovať sa detailne tejto záležitosti, no domnievame sa, že otázka hranice legitímneho obmedzenia základných práv v demokratickom systéme by mohla viesť k veľmi podnetnej a prínosnej interdisciplinárnej vedeckej diskusii.

2. Aktuálne opatrenia proti nenávistným prejavom a dezinformáciám v online priestore na úrovni Európskej únie

Jedným z aktuálnych dokumentov združujúcim aktuálne opatrenia proti dezinformáciám v online priestore na úrovni Európskej únie je tzv. Akčný plán boja proti dezinformáciám (ďalej len: „akčný plán“), ktorý Európska komisia spolu s Vysokou predstaviteľkou Únie pre zahraničné veci a bezpečnostnú politiku (ďalej len: „Vysoká predstaviteľka“) prijali 05.12.2018. Je potrebné povedať, že akčný plán nie je prvým dokumentom reagujúcim na potrebu akejsi regulácie dezinformácií a vyplýva i z doterajšieho úsilie členských štátov a Európskej únie ako celku v boji proti dezinformáciám.

Akési počiatky aktuálnych snáh eliminovania dezinformácií na internete v Európskej únii je možné hľadať v záveroch Európskej rady, ktorá po stretnutí 19. a 20. marca 2015 vyzvala Vysokú predstaviteľku, aby v spolupráci s orgánmi Európskej únie a členskými štátmi prijala akčný plán strategickej komunikácie, ktorý by reagoval na pretrvávajúce dezinformačné kampane zo strany Ruskej federácie (Európska rada, Conclusions – 19 and 20 March 2015).

Neskôr Európska komisia v tejto súvislosti navrhla tzv. Kódex postupov proti šíreniu dezinformácií, v ktorom sa niekoľko technologických spoločností prevádzkujúcich sociálne médiá (napr. Facebook, Google, či Twitter) dobrovoľne prihlásili napr. k odstraňovaniu nepravých účtov, či transparentnejšiemu politickému marketingu (Európska komisia 2018a).

Z obsahu akčného plánu je evidentné, že okrem intenzívnejšieho úsilia v boji proti dezinformáciám v online priestore reagujúceho na predchádzajúce opatrenia, bol pri jeho kreácii dávaný dôraz i na nadviazujúce voľby do Európskeho parlamentu v roku 2019.

Opatrenia proti dezinformáciám, na ktorom by sa mali podľa akčného plánu podieľať a úzko spolupracovať členské štáty s Európskou komisiou, Vysokou predstaviteľkou a Európskym parlamentom sú v akčnom pláne obsahovo štruktúrované do štyroch cieľov, resp. pilierov:

- zlepšovanie kapacít inštitúcií Európskej únie na detekciu, analýzu a odhaľovanie dezinformácií,

- posilnenie koordinovaných a spoločných reakcií inštitúcií Európskej únie a členských štátov na dezinformácie,
- mobilizácia súkromného sektora pri boji proti dezinformáciám a
- zvyšovanie informovanosti o dezinformáciách a zlepšovanie odolnosti spoločnosti (Európska komisia 2018b).

Pretože detailná analýza konkrétnych opatrení všetkých pilierov boja proti dezinformáciám na internete by presahovala rozsahové možnosti príspevku, pokúsime sa ďalej venovať sa najdôležitejším záležitostiam a ich súvislostiam súvisiacim s predmetom nášho príspevku.

Je možné povedať, že jedným z najpodstatnejších cieľov doterajších snáh vytýčených v akčnom pláne v boji proti dezinformáciám na úrovni Európskej únie je snaha vybudovať tzv. „systém včasného varovania“, vďaka ktorému by mohli jednotliví aktéri včas reagovať na dezinformácie na sociálnych médiách a prijať spoločné koordinované opatrenie na ich elimináciu. Informácie o dezinformáciách by mali byť vymieňané medzi tzv. národnými kontaktnými miestami zriadenými jednotlivými členskými štátmi. V čase písania príspevku systém včasného varovania nebol finalizovaný a nie je tak možné posúdiť jeho efektívnosť. S ohľadom na podstatu problematiky je však možné takúto snahu hodnotiť pozitívne, pričom kľúčovými faktormi úspešnosti bude podľa nás okrem politickej vôle podieľať sa na takomto systéme i objektivita posudzovania dezinformácií a miery ich spoločenskej závažnosti.

Napriek tomu, že v oblasti boja proti dezinformáciám Európska únia plánuje v roku 2019 na účel minúť až 5 miliónov EUR, viacerí politickí lídri považujú takúto výšku finančných prostriedkov za nedostačujúcu. Podpredseda Európskej komisie pre jednotný trh Andrus Ansip vyčlenenú sumu porovnáva s odhadmi výšky finančných prostriedkov, ktoré využívajú práve tvorcovia dezinformácií, pričom má ísť o viac ako miliardu EUR ročne (Stolton 2018).

V oblasti nenávistných prejavov Európska únia vyvíja úsilie na ich prevenciu a elimináciu už dlhší čas, ako je tomu v prípade dezinformácií. Právny základ boja proti nenávistným prejavom na internete je obsiahnutý v Rámcovom rozhodnutí Rady 2008/913/SVV z 28. novembra 2008 o boji proti niektorým formám a prejavom rasizmu a xenofóbie prostredníctvom trestného práva (Úradný vestník EÚ, L 328/55, 06.12.2008).

Čo sa týka problematiky nenávistných prejavov (nielen) na internete, podobne ako v prípade dezinformácií Európska únia pripravila niekoľko právne nezáväzných dokumentov, resp. iných nelegislatívnych nástrojov i v oblasti boja proti nenávistným prejavom.

Za jeden z hlavných dokumentov, ku ktorého rešpektovaniu a dodržiavaniu sa prihlásilo niekoľko technologických spoločností, najmä Facebook, Microsoft, Twitter a Youtube je možné považovať tzv. Kódex správania pre boj proti nezákonným nenávistným prejavom online (Európska komisia 2016).

Výborný v tomto kontexte kritizuje najmä akúsi nejednotnosť a roztrieštenosť opatrení proti nenávistným prejavom na úrovni Európskej únie (Výborný 2011). Je však potrebné povedať, že situácia sa od roku 2011 zmenila a aktivity orgánov Európskej únie sú zreteľnejšie, k čomu prispievajú i vyššie uvádzané Kódexy správania.

Doterajšiu snahu orgánov Európskej únie v boji proti nenávistným prejavom a dezinformáciám v online priestore je možné hodnotiť pozitívne, no domnievame sa, že s ohľadom na to, že podstatná časť komunikácie i politického marketingu je už dlhšie

prítomná práve na internete, priestor pre intenzívnejší záujem politických lídrov o túto problematiku bude legitímnou nevyhnutnosťou.

3. Opatrenia Slovenskej republiky proti nenávisťným prejavom a dezinformáciám na internete

Aj keď boj proti nenávisťným prejavom a dezinformáciám v online priestore si s ohľadom na podstatu problematiky (najmä presah jednotlivých štátov) vyžaduje európsku a medzinárodnú spoluprácu, nie menej dôležitým je prístup jednotlivých členských štátov a ich vnútroštátna právna úprava nenávisťných prejavov a dezinformácií na internete, ako i aktivity jednotlivých vnútroštátnych aktérov. Napriek podieľaniu sa na celoeurópskych opatreniach tak Slovenská republika využíva vnútroštátne nástroje proti dezinformáciám a nenávisťným prejavom na internete. Aj keď sa v príspevku primárne zaoberáme aktuálnymi opatreniami na úrovni EÚ, pre komplexnosť a úplnosť problematiky je potrebné identifikovať a analyzovať i komplementárne vnútroštátne opatrenia.

Domnievame sa, že za fundamentálne opatrenie proti nenávisťným prejavom v online priestore je možné považovať právny postih takýchto konaní a prejavov a to buď vo forme ich kvalifikovania ako priestupkov priestupkov, resp. v prípade naplnenia skutkovej podstaty vo forme niektorého trestného činu, v tejto súvislosti najmä niektorého z trestných činov extrémizmu.

V prípade menej závažných konaní právny poriadok Slovenskej republiky kvalifikuje takéto konania spojené s extrémizmom ako priestupky v zákone č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len: „zákon o priestupkoch“).³

Trestné činy extrémizmu sú explicitne vymenované v § 140a zákona č. 300/2005 Z.z. Trestného zákona v znení neskorších predpisov (ďalej len: „Trestný zákon“). Ide o 10 konaní, resp. prejavov, pričom niektoré je v určitých prípadoch možné stotožniť s nenávisťným prejavom na internete.

Okrem právnych nástrojov je v Slovenskej republike možné identifikovať ďalšie opatrenia zamerané proti extrémizmu a tak často i proti nenávisťným prejavom na internete. Za aktérov častých iniciatív, najmä informačných kampaní proti nenávisťným prejavom v online priestore je možné považovať napr. Medzinárodnú organizáciu pre migráciu (IOM), či projekt Teach for Slovakia.

V prípade dezinformácií je otázka ich zákonného obmedzenia, resp. dokonca právneho postihu ich tvorenia a šírenia v online priestore o niečo citlivejšia. V prvom rade dezinformácie ako také nemusia za každých okolností ohrozovať demokratický systém, resp. jeho základné hodnoty, vrátane ochrany základných ľudských práv. Po druhé je otázne, kto a za akých okolností dokáže objektívne posúdiť nepravdivosť informácie, ako i mieru jeho predpokladaného negatívneho spoločenského vplyvu. I na prvý pohľad klamlivá informácia sa môže neskôr ukázať ako pravdivá, čo prirodzene platí i opačne.

³ Ide napr. o spáchanie priestupku podľa § 47a ods. 1 písm. b) zákona o priestupkoch, podľa ktorého sa priestupku extrémizmu dopustí ten, kto použije na verejnosti písomné, grafické, obrazové, zvukové alebo obrazovo-zvukové vyhotovenie obhajujúce, podporujúce alebo podnecujúce nenávisť, násilie alebo neodôvodnene odlišné zaobchádzanie voči skupine osôb alebo jednotlivcovi pre ich príslušnosť k niektorej rase, národu, národnosti, farbe pleti, etnickej skupine, pôvodu rodu alebo pre ich náboženské vyznanie.

Napriek evidentnej potrebe k problematike pristupovať citlivo a rozvážne sa domnievame, že v určitých prípadoch je legitímne dezinformácie v online priestore právne postihovať. V diapazóne Slovenskej republiky je takýto právny postih možné odvodiť od § 361 Trestného zákona, podľa ktorého „*kto úmyselne spôsobí nebezpečenstvo vážneho znepokojenia aspoň časti obyvateľstva nejakého miesta tým, že rozširuje poplašnú správu, ktorá je nepravdivá, alebo sa dopustí iného obdobného konania spôsobilého vyvolať také nebezpečenstvo, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky*“. Ide teda o šírenie poplášnej správy, čo je možné považovať za šírenie dezinformácie. K naplneniu skutkovej podstaty trestného činu poplášnej správy ale musí ísť o úmyselné konanie, kedy osoba šíri nepravdivú informáciu, čím spôsobí nebezpečenstvo vážneho znepokojenia.

Domnievame sa, že z dôvodu čo najmenšieho zásahu do slobody prejavu, ktorý by mal byť v demokratickom systéme obmedzovaný len v nevyhnutnej a právne vymedzenej miere⁴, je v prípade boja proti dezinformáciám v online priestore možné identifikovať také opatrenia, ktorých prevenčný charakter môže byť o niečo „vítanejší“, ako trestný postih tvorby a šírenia dezinformácií na internete.

V tejto súvislosti je možné hovoriť o jednotlivých aktéroch (tzv. „independent fact-checkers“), ktorých činnosť v konečnom dôsledku v akčnom pláne uznáva a podporuje i Európska únia. V Slovenskej republike je za takýchto aktérov možné považovať viacerých investigatívnych novinárov, či blogerov, ktorí na dezinformačný, či nenávistný obsah upozorňujú na jednej strane spoločnosti, ktoré sa dobrovoľne prihlásili k rešpektovaniu Kódexu správania pre boj proti nezákonným nenávistným prejavom na internete⁵, a na druhej strane orgány činné v trestnom konaní, ak takýto prejav mohol naplniť skutkovú podstatu trestného činu.

Medzi ďalšie projekty, ktoré je možné ich obsahom a vyvíjanou aktivitou zaradiť k takýmto opatreniam patrí napr. iniciatíva Polície Slovenskej republiky, ktorá na hoaxy, nenávistné prejavy a dezinformácie upozorňuje na svojej Facebookovej stránke („Polícia proti hoaxom“), či rôzne informačné kampane a manuály zamerané proti dezinformáciám a podporujúce kritické overovanie faktov v online priestore.

Záver

Problematika legitímnosti obmedzenia slobody slova v súvislosti s nenávistnými prejavmi je predmetom odborných, vedeckých a politických diskusií už dlhší čas, pričom najmä v posledných rokoch ju doplnili legitímne obavy negatívneho vplyvu dezinformácií v online priestore na spoločenskú situáciu, niekedy vedúcu k radikálnym, či dokonca extrémistickým konaniam a prejavom. Orgány Európskej únie ako i Slovenská republika preto prirodzene prijímajú opatrenia zamerané na prevenciu a elimináciu nenávistných prejavov a niektorých dezinformácií. Napriek citlivej problematike je slobodu prejavu možné legitímne a legálne obmedziť v prípadoch uvedených v príslušných právnych aktoch, ktorým sa venujeme v kapitole 1. Medzi aktuálne opatrenia na úrovni Európskej únie je okrem právnej úpravy nenávistných prejavov možné zaradiť rôzne nelegislatívne nástroje, najmä

⁴ Vid' prvú kapitolu príspevku, v ktorom analyzujeme možnosti právneho obmedzenia slobody prejavu v Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd a v Ústave Slovenskej republiky.

⁵ Vid' druhú kapitolu príspevku, kde analyzujeme opatrenia Európskej únie proti nenávistným prejavom a dezinformáciám na internete.

prijatie Kódexov správania, k rešpektovaniu ktorých sa dobrovoľne prihlásili i niektoré technologické spoločnosti. Opatrenia Slovenskej republiky v tejto oblasti je podobne možné vymedziť na právne nástroje – najmä trestný postih takýchto prejavov a konaní a na ďalšie nelegislatívne opatrenia, napr. rôzne informačné kampane, podporu nezávislých overovateľov faktov a podporu rôznych iniciatív zameraných na prevenciu nenávisti na internete a kritického overovania informácií. Napriek evidentnej doterajšej snahe orgánov Európskej únie a Slovenskej republiky v tejto problematike sa domnievame, že s ohľadom na to, že podstatná časť komunikácie i politického marketingu je už dlhšie prítomná práve na internete, priestor pre intenzívnejší záujem politických lídrov o túto problematiku bude legitímnou nevyhnutnosťou.

Literatúra

Európska komisia. Code of Practice on Disinformation. In: Europa.eu [online]. 26.09.2018a [cit. 06.02.2019]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>

Európska komisia. Joint Communication To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions. Action Plan against Disinformation. In: Europa.eu [online]. 05.12.2018b [cit. 10.02.2019]. Dostupné z: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/54866/action-plan-against-disinformation_en

Európska komisia. Kódex správania pre boj proti nezákonným nenávisťným prejavom na internete. In: Europa.eu [online]. XX.05.2016 [cit. 05.02.2019]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=54300

Európska rada. Conclusions – 19 and 20 March 2015. In: Europa.eu [online]. 20.03.2015 [cit. 08.02.2019]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/media/21888/european-council-conclusions-19-20-march-2015-en.pdf>

KUNA, M., 2018. Sloboda prejavu verzus nenávisťný prejav. In: *Studia Aloisiana*. Roč. 9, č. 2, s. 43-58. ISSN 1338-0508.

Oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 209/1992 Zb. Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd. In: noveaspi.sk [online]. 1992 [cit. 05.02.2019]. Dostupné z: <https://www.noveaspi.sk/products/lawText/1/39918/1/2>

Rozhodnutie Rady rozhodnutí Rady 2008/913/SVV z 28. novembra 2008 o boji proti niektorým formám a prejavom rasizmu a xenofóbie prostredníctvom trestného práva. Úradný vestník EÚ, L 328/55, 06.12.2008.

STOLTON, S. EU Commission takes aim at disinformation, admits funding deficit. In: Euractiv.com [online]. 06.12.2018 [cit. 07.02.2019]. Dostupné z:

<https://www.euractiv.com/section/digital/news/eu-commission-takes-aim-at-disinformation-admits-funding-deficit/1296749/>

Stránka Polície Slovenskej republiky proti hoaxom na Facebooku. Dostupné z: <https://www.facebook.com/hoaxPZ/?ref=hovercard>

Uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 129 z 18. marca 2015. Koncepcia boja proti extrémizmu na roky 2015 – 2019. [online]. 18.03.2015 [cit. 15.06.2018]. Dostupné z: http://www.rokovania.sk/File.aspx/ViewDocumentHtml/Uznesenie-14720?listName=Uznesenia&prefixFile=m_

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

VÝBORNÝ, Š., 2011. Svoboda slova versus nenávistné prejavy na internetu: rigorózna práca. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 103 s.

WILFING, P., 2017. *Nenávistné prejavy a extrémizmus v rozhodnutiach Európskeho súdu pre ľudské práva*. Banská Bystrica: VIA IURIS. 129 s. ISBN: 978-80-89805-01-3.

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

Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov.

Adresa autora

PhDr. Matúš Vyrosto
Fakulta verejnej správy UPJŠ
Katedra verejnoprávnych disciplín
Popradská 66, 04132, Košice
matus.vyrostko@student.upjs.sk

SPRÁVNA ŽALOBA VO VECIACH SPRÁVNEHO TRESTANIA AKO PREJAV DISPOZIČNEJ ZÁSADY

THE ADMINISTRATIVE ACTION IN MATTERS OF THE ADMINISTRATIVE PUNISHMENT AS AN EXPRESSION OF THE DISPOSITIONAL PRINCIPLE

Hedviga Geffertová

Abstract:

An action in administrative justice, as one of the forms of the dispositional principle, allows the plaintiff to dispose an administrative proceeding, and thus serves as an instrument for protection of his subjective rights. The paper deals with the administrative action in matters of the administrative punishment as one of the specific types of actions regulated by the Administrative Procedure Code. Attention is also paid to the question whether the law of this action is a violation (breaking) of the dispositional principle as a means of protecting the applicant's subjective rights in this action.

Keywords: administrative punishment, dispositional principle, administrative action

Úvod

Správne súdnictvo je založené na myšlienke súdnej kontroly výkonnej moci štátu v jej styku s jednotlivcami a je spojené s ochranou verejných subjektívnych práv. Súdna kontrola verejnej správy patrí k základom moderného ponímania demokratického právneho štátu. Súčasná podoba správneho súdnictva je výsledkom rekodifikácie, ktorú priniesol zákon číslo 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (v texte aj SSP). Táto rekodifikácia priniesla množstvo zmien a precíznejšiu právnu úpravu. V rámci tohto príspevku sa zameriam na oblasť správnej žaloby vo veciach správneho trestania ako jedného z osobitných typov žalôb upravených v SSP. Keďže žaloba v správnom súdnictve je jedným z prejavov dispozičnej zásady, zameriam svoju pozornosť na osobitosti právnej úpravy správnej žaloby vo veciach správneho trestania s dôrazom na otázku, či je právna úprava konania o tejto žalobe prelomením dispozičnej zásady ako prostriedku ochrany subjektívnych práv žalobcu v rámci tejto žaloby.

1. Dispozičná zásada

Správne súdne konanie je ovládané množstvom princípov resp. zásad, ktoré určujú jeho charakteristické znaky. Tak, ako právna veda nie je jednoznačná v otázke vymedzenia princípov práva, existuje súčasne tiež pojmový zmätok v otázke vzťahu pojmov „právny princíp“ a „právna zásada“. Jedna skupina teoretikov sa prikláňa k nutnosti rozlišovania týchto pojmov v teórii i praxi. Vychádza z názoru, že pod právnymi princípmi možno rozumieť právne pravidlá tvoriace základ určitého inštitútu, všeobecné právne zásady

spoločné pre celý právny systém. Ostatné právne pravidlá s nižšou mierou všeobecnosti, špecifické pre určité odvetvie práva, možno potom vymedziť ako právne zásady. Iní teoretici sa prikláňajú k praktickému stotožneniu oboch pojmov, takže v ich poňatí možno pojem „princíp“ a „zásada“ považovať za synonymá.¹ Aj keď si túto nejednotnosť názorov uvedomujem, pre potreby tohto článku ich budem používať ako synonymá.

Správne súdne konanie je, okrem iného, ovládané bezvýhradne dispozičným princípom, resp. zásadou (Baricová et al., 2018, s. 73). Práve možnosť disponovať správnym súdnym konaním zo strany účastníka konania slúži ako prostriedok ochrany jeho subjektívnych práv. Správny súdny poriadok poskytuje účastníkovi na realizáciu dispozície konaním alebo predmetom konania množstvo procesných úkonov, prostredníctvom ktorých sa tieto dispozičné oprávnenia naplňujú. Dispozícia konaním znamená schopnosť účastníka konania ovplyvniť svojim prejavom vôle (procesným úkonom) existenciu súdneho konania, teda ovplyvniť jeho začatie, prerušenie či ukončenie. Dispozícia predmetom konania dáva možnosť účastníkovi konania docieľiť zmenu predmetu začatého konania.

2. Všeobecne o žalobe

Najvýraznejšie sa prejavuje dispozičný princíp práve pri začatí konania, pretože to sa môže začať jedine na základe podaného návrhu.² Je totiž výlučnou súčasťou autonómie vôle subjektu práva, či sa rozhodne uplatniť právo na súdnu ochranu svojho porušeného alebo ohrozeného subjektívneho práva, resp. bude realizovať svoje verejnomocenské či iné žalobné oprávnenie. Ak svoje žalobné oprávnenie subjekt využije, následne môže byť dispozičný princíp oslabený v prospech princípu procesnej ekonómie (Baricová et al., 2018). Teda práve z dôvodu hospodárnosti kladie Správny súdny poriadok určité obmedzenia dispozičnému princípu, napr. v prípade zmeny žaloby (§ 62 ods. 1 SSP, § 183 SSP), alebo v prípade dokazovania. Na druhej strane však Správny súdny poriadok v rámci prebiehajúceho súdneho konania môže dispozičný princíp aj posilniť, napr. naviazaním peňažnej alebo sankčnej moderácie na návrh žalobcu (§ 192 SSP, § 198 SSP) (Baricová et al., 2018).

Pokiaľ sa návrhom začínajú správne súdne konania vymedzené v § 6 ods. 2 písm. a) až j) SSP³, potom sa návrhy nazývajú žaloby. Práve žaloba je ústredným pojmom pri uplatňovaní dispozičnej zásady v konaní.

Z dôvodovej správy vyplýva, že termín „žaloba“, zákonodarca použil preto, že evokuje spor o zákonnosť správneho aktu medzi jeho adresátom, resp. dotknutou alebo inou príslušnou osobou a orgánom verejnej správy, zatiaľ čo pri konaniach v iných veciach ide len

¹ Bližšie pozri názory účastníkov kolokvia Boguszak, J. (ed.): Právní principy. Pelhřimov 1999

² § 5 ods. 5 Správneho súdneho poriadku.

³ Správne súdy rozhodujú v konaniach o

- a) správnych žalobách,
- b) správnych žalobách vo veciach správneho trestania,
- c) správnych žalobách v sociálnych veciach,
- d) správnych žalobách vo veciach azylu, zaistenia a administratívneho vyhostenia,
- e) žalobách proti nečinnosti orgánu verejnej správy,
- f) žalobách proti inému zásahu orgánu verejnej správy,
- g) žalobách vo volebných veciach,
- h) žalobách vo veciach územnej samosprávy,
- i) žalobách vo veciach politických práv,
- j) kompetenčných žalobách,

o skúmanie (formálnych) podmienok pre vydanie príslušného rozhodnutia.⁴ Správny súdny poriadok zakotvuje aj legálnu definíciu pojmu žaloba, ktorá predstavuje zhrnutie doktrínálnych a judikatúrnych názorov na povahu žaloby ako procesného úkonu iniciujúceho konanie v správnom súdnictve so zohľadnením jeho špecifik vo vzťahu k žalobe prokurátora a žalobe zainteresovanej verejnosti.⁵ V zmysle ustanovenia § 61 SSP je žalobou procesný úkon, ktorým

- a) fyzická osoba alebo právnická osoba uplatňuje právo na súdnu ochranu porušeného alebo priamo dotknutého práva alebo právom chráneného záujmu,
- b) prokurátor uplatňuje svoje oprávnenie chrániť zákonnosť, ak jeho opatreniam podľa osobitného predpisu nebolo vyhovené, alebo generálny prokurátor uplatňuje svoje oprávnenie podľa osobitného predpisu,
- c) zainteresovaná verejnosť uplatňuje právo na súdnu ochranu vo veciach životného prostredia.

Podľa uznesenia Ústavného súdu SR súd nemôže preskúmať správne rozhodnutie nad rámec žalobcom v žalobe vymedzeným. Ide o zásadu *iudex ne eat petita partium* (sudca nech nejde nad návrhy strán), ktorá vyplýva z ustanovenia § 249 ods. 2 OSP⁶ (teraz § 182 SSP) a súd musí túto zásadu aplikovať vo všetkých veciach, v ktorých preskúma na základe žaloby zákonnosť žalobcom napadnutého rozhodnutia. Žaloba musí obsahovať vymedzenie rozsahu, v akom sa rozhodnutie alebo postup správneho orgánu napadá.⁷ Správny súd teda nemôže za žalobcu určovať rozsah súdneho prieskumu ani vyhľadávať konkrétne dôvody nezákonnosti rozhodnutia či opatrenia orgánu verejnej správy. Uvedenie skutkových a právnych dôvodov nezákonnosti, t. j. náležité vymedzenie žalobných bodov je najpodstatnejšou náležitosťou správnej žaloby. Zmyslom uvedenia žalobných bodov je jednoznačné určenie rámca požadovaného súdneho prieskumu v lehote zákonom stanovenej na podanie žaloby.⁸

3. Správne trestanie

Legálny pojem správne trestanie zaviedol v našom právnom poriadku až Správny súdny poriadok. Podľa § 194 ods. 1 SSP je ním rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo sankcii za iné podobné protiprávne konanie. Pojem priestupok je bezpochyby zrejмый zo zákona o priestupkoch.⁹ Zo Správneho súdneho poriadku je možné odvodiť aj pojem správny delikt, ktorým sa podľa § 71 ods. 1 SSP rozumie kárny, disciplinárny alebo iný správny delikt. Pod iným podobným protiprávnym konaním sa myslí, priestupku alebo správneho deliktu podobné, iné nedovolené konanie, za ktoré sa podľa zákona ukladá sankcia. V praxi pôjde najmä o rôzne poriadkové, či iné pokuty ukladané orgánmi verejnej správy.¹⁰

⁴ Dôvodová správa k zákonu č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok

Dostupné z: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5282>

⁵ Dôvodová správa k zákonu č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok

Dostupné z: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5282>

⁶ Zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok

⁷ Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. III.ÚS 241/2008

⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR, č.j. 4 As 3/2008-78

⁹ Vid' § 2 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov

¹⁰ Dôvodová správa k zákonu č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok

Správne trestanie sa vyznačuje určitými špecifikami. Jeho podstata spočíva v tom, že orgány verejnej správy prejednávajú spoločensky nebezpečné konanie, a to pri rešpektovaní celého radu zásad konania tak, aby toto konanie zodpovedalo princípom právneho štátu. Asi najzásadnejším špecifikom správneho trestania je absencia jeho kodifikácie, najmä v oblasti procesnoprávnej. Čiastočne je síce kodifikovaná časť priestupkov¹¹, no napriek tomu je naďalej veľký počet priestupkov normatívne konštituovaný v osobitných zákonoch so samostatnou procesnou úpravou a so subsidiárne pôsobiacim Správnym poriadkom¹². Pokiaľ ide o správne delikty, tak ich skutkové podstaty sú vymedzené vo veľkom množstve osobitných zákonov a procesne sa prejednávajú podľa Správneho poriadku. Správny poriadok však nie je bez ďalšej aplikácie zásad pre spravodlivé konanie spôsobilý zabezpečiť ochranu práv v rámci správneho trestania. Z uvedeného dôvodu musia orgány verejnej správy rozhodujúce vo veciach správneho trestania prihliadať jednak na ustálenú judikatúru slovenských súdov, judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, ale aj na základné zásady konania a rozhodovania v trestných veciach, ktoré sú vymedzené v prvom rade v Ústave SR (najmä čl. 50), ale aj v Trestnom poriadku.¹³ Vzhľadom na nedostatočnosť právnej úpravy správneho trestania sú rozhodnutia súdov v správnom súdnictve nielen individuálnymi rozhodnutiami v konkrétnej veci. Slúžia zároveň aj ako precedensy pre interpretáciu zákonov v oblasti správneho trestania, nielen pre rozhodujúce správne orgány, ale predovšetkým pre účastníkov správneho konania. (Babiaková, 2013). Špecifickosť správneho trestania spočíva aj v tom, že vo všeobecnosti podlieha ochrane, ktorá je poskytovaná aj súdnemu trestaniu¹⁴, teda Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len Dohovor), konkrétne čl. 6 (právo na spravodlivé súdne konanie), čl. 7 (zákaz trestu bez zákona) a čl. 13 (právo na účinné opravné prostriedky), ako aj ochrane zakotvenej v čl. 2 a 4 Protokolu č. 7 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Práve požiadavku vyplývajúcu z čl. 6 ods. 1 Dohovoru, podľa ktorej má každý právo na to, aby jeho vec bola spravodlivo, verejne, v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom, zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o akomkoľvek trestnom obvinení, môžeme považovať vo vzťahu k správne trestaniu za veľmi podstatnú. Orgány verejnej správy v oblasti správneho trestania totiž nie je možné považovať za súdy v zmysle vyššie citovaného článku. Je to spôsobené tým, že tieto orgány vo svojej činnosti nie sú nezávislé a nestranné, nakoľko správny proces v oblasti administratívnoprávneho postihu má na rozdiel od trestného procesu jednostranný charakter. V pozícií správneho orgánu splývajú úlohy „žalobcu“ aj „sudcu“. Správne orgány nespĺňajú atribúty orgánov súdneho typu (Maslen, 2011). Takáto právna úprava nemusí byť v rozpore s ustanovením čl. 6 Dohovoru, pokiaľ sú rozhodnutia správnych orgánov preskúmateľné súdom, spôsobilým zaoberať sa otázkami skutkovými aj právnymi. Dôležité je, aby aspoň jeden vnútroštátny orgán a konanie pred ním vedené, spĺňali všetky požiadavky kladené čl. 6 Dohovoru na súd a konanie pred ním. (Kmec et al., 2012). Z uvedeného teda vyplýva, že takýmto orgánom bude musieť byť práve správny súd, ktorý má právomoc konať

Dostupné z: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5282>

¹¹ Vid' zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov

¹² Zákon č. 71/1967. Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov

¹³ § 2 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok

¹⁴ V zmysle tzv. Engelovských kritérií, ktoré špecifikoval Európsky súd pre ľudské práva pre určenie, ktoré obvinenie inej ako trestnej povahy je považované za trestné v zmysle čl. 6 Dohovoru

a rozhodovať o zodpovednosti za priestupok alebo správny delikt v plnej jurisdikcii, teda tak ako trestný súd. Plná jurisdikcia vo všeobecnosti znamená, že správny súd nesmie byť pri rozhodovaní obmedzený v skutkových otázkach len tým, čo zistil orgán verejnej správy, a to ani čo do rozsahu vykonaných dôkazov ani ich obsahu a hodnotenia zo známych hľadísk závažnosti, zákonnosti a pravdivosti.¹⁵

3.1 Správna žaloba vo veciach správneho trestania a dispozičná zásada

Vychádzajúc zo štruktúry Správneho súdneho poriadku je správna žaloba vo veciach správneho trestania upravená samostatne v druhej hlave tretej časti SSP¹⁶. Právna úprava konania o správnej žalobe vo veciach správneho trestania nie je plnohodnotná. Predstavuje iba súhrn výnimiek z právnej úpravy konania o všeobecnej správnej žalobe.¹⁷ Takto koncipovaná úprava správneho trestania v Správnom súdnom poriadku zahŕňa len tie postuláty súdneho prieskumu, ktoré sú špecifické oproti ostatným konaniam. Dôvodom špecifickej právnej úpravy správnej žaloby vo veciach správneho trestania v rámci SSP je jednak neexistujúca kodifikácia správneho trestania v právnom poriadku, ako aj snaha zabezpečiť materiálnu povahu ochrany spravodlivého procesu pri správnom trestaní, najmä, ako bolo uvedené vyššie, preto, že orgány verejnej správy rozhodujúce v správnom trestaní nespĺňajú kritéria nezávislého a nestranného súdu a teda nenapĺňajú požiadavku vyplývajúcu z čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

Právna úprava správnej žaloby vo veciach správneho trestania osobitne upravuje:

- prípady, pri ktorých správny súd nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby (§195 SSP)
- procesný postup správneho súdu v takýchto prípadoch (§ 196 SSP)
- neviazanosť správneho súdu skutkovým stavom zisteným orgánom verejnej správy, ale zároveň možnosť správneho súdu vychádzať zo skutkového stavu zisteného orgánom verejnej správy a s tým súvisiaca možnosť doplniť dokazovanie (§197 s poukazom na § 120 písm. b) SSP)
- pravidlá pre uplatnenie sankčnej moderácie (§ 198 SSP).

Okrem týchto odlišností obsiahnutých priamo v ustanoveniach § 194 až 198 SSP je potrebné spomenúť aj ďalšie osobitosti konania o správnej žalobe v správnom trestaní, ktoré vyplývajú z iných ustanovení SSP a týkajú sa:

- lehôt na podanie správnej žaloby;
- odkladného účinku správnej žaloby;
- aktívnej žalobnej legitímácie fyzickej alebo právnickej osoby;
- zastúpenia žalobcu;
- priebehu správneho súdneho konania;
- rozhodnutia správneho súdu;
- kasačnej žaloby.

¹⁵ Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 5Sž 22/2012

¹⁶ § 194 až 198 SSP.

¹⁷ § 194 ods. 2 SSP.

Na správnu žalobu vo veciach správneho trestania, ako to vyplýva už z názvu tohto príspevku, by sme sa mali pozrieť ako na jeden z prejavov dispozičnej zásady, ktorý umožňuje žalobcovi disponovať správnym súdnym konaním a tým slúži ako prostriedok ochrany jeho subjektívnych práv. Samotná dispozičia konaním, teda začatie súdneho konania vo veciach správneho trestania je, rovnako ako v prípade všeobecnej žaloby, výlučne v rukách žalobcu, teda v zmysle § 178 ods. 1 SSP s poukazom na ustanovenie § 194 ods. 2 SSP¹⁸ fyzickej alebo právnickej osoby, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník administratívneho konania bola rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy ukrátená na svojich právach alebo právom chránených záujmoch. Na problematiku náležitosti správnej žaloby vo veci správneho trestania sa z rovnakých dôvodov použije ustanovenie § 182 SSP.¹⁹

V zmysle tohto ustanovenia musí byť súčasťou žaloby aj stanovenie rozsahu správnej žaloby (t.j. presné označenie napadnutého výroku, v prípade, že má rozhodnutie alebo opatrenie viac výrokov) ako aj žalobných dôvodov (t.j. tzv. žalobných bodov - konkrétnych skutkových a právnych dôvodov, na základe ktorých žalobca považuje napadnuté výroky rozhodnutia alebo opatrenia za nezákonné). Práve vymedzením rozsahu a dôvodov správnej žaloby, resp. medzi žaloby, sa prejavuje dispozičia žalobcu predmetom konania. Vo všeobecnosti správny súd totiž nepreskúmava napadnuté administratívne rozhodnutie alebo opatrenie v celom rozsahu ex offio. Rovnako vymedzenie žalobných bodov je považované za jednu z najdôležitejších náležitostí správnej žaloby, pretože určuje obsah súdneho prieskumu.

S týmto prejavom dispozičie predmetom konania úzko súvisí aj koncentračná zásada uplatňovaná v správnom súdnictve, ktorá spočíva v tom, že žalobca síce môže meniť žalobné dôvody, no rozšíriť ich môže len do uplynutia lehoty na podanie žaloby. To znamená, že k žalobným bodom uplatneným po uplynutí lehoty na podanie žaloby správny súd nemôže prihliadať (viď § 183 SSP). Samozrejme z každého pravidla existuje výnimka. Výnimky z viazanosti správneho súdu rozsahom a dôvodmi žaloby upravuje § 134 ods. 2 SSP, ktorý taxatívne stanovuje šesť prípadov, kedy správny súd nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby²⁰ Ako som už vyššie uviedla v rámci právnej úpravy správnej žaloby vo veciach

¹⁸ Ak nie je v tejto hlave ustanovené inak, použijú sa na konanie vo veciach správneho trestania ustanovenia o konaní o všeobecnej správnej žalobe.

¹⁹ V správnej žalobe sa musí okrem všeobecných náležitostí podania podľa § 57 uviesť

- a) označenie druhu žaloby,
- b) označenie žalovaného, ďalších účastníkov podľa § 32 ods. 3 a osôb zúčastnených na konaní podľa § 41 ods. 1,
- c) označenie napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia a deň jeho vydania, prípadne označenie výrokov, ktoré žalobca napáda, ak sú tieto samostatné a oddeliteľné a žaloba nesmeruje voči celému rozhodnutiu alebo opatreniu,
- d) deň oznámenia napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia žalobcovi podľa § 181 ods. 1 alebo deň právoplatnosti rozhodnutia o nevyhovení protestu prokurátora podľa § 181 ods. 2 alebo deň právoplatnosti napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia podľa § 181 ods. 3 alebo uvedenie, že žalobca sa považuje za opomenutého účastníka,
- e) dôvody žaloby, z ktorých musí byť zjavné, z akých konkrétnych skutkových a právnych dôvodov žalobca považuje napadnuté výroky rozhodnutia alebo opatrenia za nezákonné (ďalej len „žalobné body“),
- f) označenie dôkazov, ak ich žalobca navrhuje vykonať,
- g) vyjadrenie, či žalobca žiada nariadenie pojednávania; na neskoršiu žiadosť žalobcu o nariadenie pojednávania správny súd neprihliada,
- h) návrh výroku rozhodnutia (ďalej len „žalobný návrh“).

²⁰ Správny súd nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak

- a) rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy bolo vydané na základe neúčinného právneho predpisu,

správneho trestania existujú odlišnosti. Práve právna úprava obsiahnutá v § 195 SSP²¹ je takouto odlišnosťou, resp. rozšírením § 134 ods. 2 SSP, na ktorý obsahovo nadväzuje. Uvedené ustanovenie upravuje prípady, pri ktorých správny súd v konaní o správnej žalobe vo veciach správneho trestania nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby. Hovoríme o tzv. vadách trestania. Neviazanosť správneho súdu rozsahom žaloby znamená, že správny súd bude môcť pri zistení dôvodov vymedzených v § 195 SSP zrušiť aj iné bezprostredne súvisiace výroky napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia než tie, ktoré boli napadnuté správnu žalobou. Neviazanosť správneho súdu dôvodmi žaloby zase znamená, že správny súd bude môcť nad rámec žalobných bodov obsiahnutých v správnej žalobe prihliadať aj na dôvody vymedzené v § 195 SSP (Baricová et al., 2018). Táto právna úprava predstavuje výrazný zásah do dispozičnej zásady účastníkov konania, konkrétne do dispozície predmetom konania. Tu však vyvstáva otázka do akej miery táto právna úprava zasahuje do dispozičnej zásady. Môžeme už v tomto prípade hovoriť o prelomení dispozičnej zásady?

Názory na túto problematiku nie sú úplne jednotné. Podľa názoru Fečíka a Filovej (Baricová et al., 2018) sa takáto právna úprava môže javiť ako určité prelomenie dispozičnej zásady, no akceptácia tejto zásady v správnom súdnictve zostáva naďalej bezvýhradná, pretože predpokladom postupu podľa § 195 je vždy predchádzajúce podanie správnej žaloby žalobcom.

V súvislosti s vyššie nastolenou otázkou, ako názor protichodný, by som chcela poukázať na nález Ústavného soudu ČR sp. zn. II. ÚS 2732/15, ktorý výrazným spôsobom mení doterajšie vnímanie zásady dispozičnej a koncentračnej v správnom súdnictve. Napriek tomu, že sa jedná o nález českého Ústavného súdu, jeho závery môžu byť prínosné aj pre rozhodovanie slovenských správnych súdov, keďže pri tvorbe SSP sa rekodifikačná komisia inšpirovala, okrem iného, aj českou právnou úpravou a samozrejme aj judikatúrou Najvyššieho správneho súdu Českej republiky a Ústavného súdu ČR. Podľa tohto nálezu zmysel dispozičnej zásady a koncentrácie konania (§ 75 ods. 2 v spojení s ustanovením § 71 ods. 1 písm. d) Soudního řádu správního) spočíva v racionalizácii a efektívnosti konania pred správnym súdom tak, aby nedochádzalo k jeho zbytočnému predlžovaniu, k opakovaniu rovnakej či podobnej argumentácie alebo naopak k dodatočnému (a niekedy aj účelovému) predkladaniu ďalších tvrdení, názorov a dôkazov, ktoré mohli byť bez väčších problémov

b) rozhodnutie alebo opatrenie vydal orgán, ktorý na to nebol podľa zákona oprávnený,

c) ide o veci podľa § 192,

d) ide o veci podľa § 6 ods. 2 písm. c), ak je žalobcom fyzická osoba,

e) ide o veci podľa § 6 ods. 2 písm. d),

f) vec súvisí s ochranou práv spotrebiteľa.

²¹ Správny súd nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak

a) zistenie skutkového stavu orgánom verejnej správy bolo nedostačujúce na riadne posúdenie veci alebo skutkový stav, ktorý vzal orgán verejnej správy za základ napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia, je v rozpore s administratívnymi spismi alebo v nich nemá oporu,

b) ide o skúmanie otázky zániku zodpovednosti za priestupok, uplynutia prekluzívnej lehoty alebo premlčacej lehoty, v ktorej bolo možné vyvodit' zodpovednosť za iný správny delikt alebo za iné podobné protiprávne konanie,

c) ide o základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie,

d) ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukládanie sankcií v rámci správneho trestania,

e) ide o skúmanie, či uložený druh sankcie a jej výška nevybočili z rozsahu správnej úvahy orgánu verejnej správy.

uplatnené účastníkmi konania už skôr. V podmienkach právneho štátu je však neprípustné, aby v dôsledku uplatnenia týchto zásad dochádzalo k zásahu do základných práv a slobôd účastníkov konania, či k podstatnému rozporu s princípmi spravodlivosti a spravodlivého rozhodovania. Tieto zásady sú totiž len prostriedkom k uvedenej racionalizácii a nie samoúčelným cieľom.

Ústavný súd ČR skonštatoval, že zásady dispozičná a koncentrácie konania uplatňované v správnom súdnictve musia ustúpiť vždy tiež vtedy, keď by dôraz na ich dodržiavanie znamenal neakceptovateľný zásah do základných práv a slobôd účastníka konania, či by bol v razantnom rozpore s princípmi spravodlivosti a spravodlivého rozhodovania.

K vyššie uvedenému nálezu vyjadril svoj súhlasný názor Šimka (2016)²², ktorý uviedol: *„V první řadě platí, že v oblasti správního trestání platí zásady dispoziční a koncentrační ve správním soudnictví výrazně omezeně, neboť přestávají platit vždy tam, kdyby jejich uplatnění znamenalo potrestání někoho za jednání, jež podle objektivního práva nebylo jednáním sankcionovatelným. (...) Právní systém má zásadně produkovat výsledky, které jsou lidsky přijatelné a v souladu s obecnými náhledy na spravedlnost; (...) Trestá-li stát, má trest platit jen a pouze tehdy, jsou-li pro jeho uložení splněny zákonné podmínky. Zde – na rozdíl od řady jiných situací, v nichž jde primárně o souboj dvou či více soukromých osob – je třeba jistého procesního paternalismu sloužícího k ochraně jednotlivce a jeho právních pozic.“* Ak sa prostredníctvom týchto záverov pozrieme na našu vyššie položenú otázku musíme konštatovať, že síce na začatie konania o správnej žalobe vo veciach správneho trestania sa bezvýhradne uplatňuje dispozičná zásada, no právnu úpravu obsiahnutú v § 195 možno považovať za prelomenie dispozičnej zásady.

Záver

Správna žaloba vo veciach správneho trestania je prejavom zásady dispozičnej. V podstate tak, ako všetky žaloby upravené SSP totiž môže konanie vo veciach správneho trestania začať len z podnetu účastníka konania (žalobcu). Bez jeho aktivity by konanie nezačalo.

Na druhej strane do popredia vystupuje špecifický charakter správneho trestania. Právna úprava správnej žaloby vo veciach správneho trestania napĺňa požiadavku „plnej jurisdikcie“ stanovenú Dohovorom, prostredníctvom ustanovenia § 197 v spojení s ustanovením § 120 písm. b) SSP, podľa ktorého správny súd vychádza zo skutkového stavu zisteného orgánom verejnej správy, no nie je ním viazaný. Môže aj sám vykonať dokazovanie. V zmysle ustanovenia § 197 môže správny súd doplniť dokazovanie vykonané orgánom verejnej správy aj na návrh účastníka konania, ktorým však nie je viazaný. Právna úprava v ustanovení § 120 SSP nadväzuje na ustanovenie § 250i ods. 2 OSP, ktoré bolo faktickou transpozíciou požiadavky tzv. „plnej jurisdikcie“, ako atribútu práva na spravodlivý proces, vyvodzovaného judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva z obsahu článku 6 ods. 1 Dohovoru.

²² JUDr. PhDr. Karel Šimka, LL.M., Ph.D., predseda senátu Nejvyššího správního soudu ČR, vysokoškolský pedagóg.

Na základe vyššie uvedeného je zrejmé, že v ustanovení § 197 SSP sa zreteľne prejavuje požiadavka čl. 6 ods. 1 Dohovoru na zabezpečenie plnej jurisdikcie správneho súdu pri preskúvaní žalôb vo veciach správneho trestania. Dôvodom zakotvenia takejto právnej úpravy je jednak povinnosť Slovenskej republiky rešpektovať medzinárodné záväzky, keďže Dohovor je v zmysle čl. 154c ods. 1 Ústavy SR súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky a má prednosť pred zákonom, ak zabezpečuje väčší rozsah ústavných práv a slobôd, ale taktiež podľa môjho názoru aj napĺňanie základného účelu správneho súdnictva v zmysle § 2 ods. 1 a § 5 ods. 2 SSP, a to poskytovanie ochrany subjektívnym právam účastníkov administratívneho konania, ako aj základným ľudským právam a slobodám, ktoré nemôžu byť vyňaté z tejto ochrany. Domnievam sa, že práve prelomením dispozičnej zásady ustanovením § 195 ako aj zabezpečením plnej jurisdikcie správneho súdu vo veciach správneho trestania (§ 197 SSP) je možné v potrebnom rozsahu zabezpečiť ochranu jednotlivca a jeho právnych pozícií. Správne súdnictvo v systéme právneho štátu totiž nemá slúžiť naprávaniu nezákonnosti vo verejnej správe bez akéhokoľvek zreteľa na dopad eventuálne zistenej nezákonnosti na subjektívno-právnu pozíciu dotknutého. Účelom správneho súdnictva nie je náprava nezákonnosti vo verejnej správe, ale účinná ochrana subjektívnych práv fyzickej osoby alebo právnickej osoby, voči ktorej je verejná správa v jednotlivom prípade vykonávaná.²³

Literatúra

BABIAKOVÁ, E. 2013. Správne trestanie a nový Správny súdny poriadok, In: Teoretické problémy správneho súdnictva, Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013, s. 33. ISBN 978-80-7160-356-6

BARICOVÁ, J., M. FEČÍK, M. ŠTEVČEK, A. FILOVÁ a kol. 2018. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-678-4.

BOGUSZAK, J. 1999. Právní principy =: Rechtsprinzipien = Principles of law : kolokvium. Pelhřimov: Vydavatelství 999. 1999. ISBN 80-901064-5-5.

HANZELOVÁ, I., I. RUMANA a I. ŠINGLIAROVÁ. 2016. Správny súdny poriadok: Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer s. r. o. ISBN 978-80-8168-468-5.

KMEC, J., D. KOSAŘ, J. KRATOCHVÍL, M. BOBEK. 2012. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7400-365-3

MASLEN, M. 2011. Súdny prieskum rozhodnutí vo veciach správneho trestania a požiadavky princípov dobrej verejnej správy In: Správne súdnictvo a jeho rozvojové aspekty – Zborník príspevkov vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou. [online]. Bratislava, EUROUNIION, 2011. [cit. 2019-02-11]. s. 109. ISBN 978-80-970760-0-9 (e-publikácia).

ŠIMKA, K. 2016. Dispoziční a koncentrační zásada ve správním soudnictví v testu ústavnosti. [online]. [cit. 2019-02-07]. Dostupné z:

²³ Uznesenie Ústavného súdu SR č. k. III. ÚS 502/2015

<https://www.epravo.cz/top/clanky/dispozicni-a-koncentracni-zasada-ve-spravnim-soudnictvi-v-testu-ustavnosti-101216.html?mail>

Dôvodová správa k zákonu č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok. [online]. [cit. 2019-02-10]. Dostupné z: <https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=5282>.
Uznesenie Ústavného súdu SR sp.zn. III. ÚS 241/2008 zo dňa 12.08.2008 [online]. [cit. 2019-02-07]. Dostupné z: merit.slv.cz/III.US241/08

Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 502/2015 zo dňa 06.10.2015. [online]. [cit. 2019-02-06]. Dostupné z: https://www.ustavnysud.sk/docDownload/8884506d-924d-47eb-b3f4-e90da4b122de/%C4%8D.%2069%20-%20III.%20%20C3%9AS%20502_2015.pdf
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR čj. 4 As 3/2008-78 zo dňa 24.08.2010 [online]. [cit. 2019-02-07]. Dostupné z: <https://iudictum.cz/683/4-as-3-2008-78>

Nález Ústavního soudu ČR, sp. zn. II. ÚS 2732/15 zo dňa 12.01.2016 [online]. [cit. 2019-02-07]. Dostupné z <https://www.epravo.cz/top/clanky/dispozicni-a-koncentracni-zasada-ve-spravnim-soudnictvi-v-testu-ustavnosti-101216.html?mail>

Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 5Sž 22/2012 zo dňa 29.04.2013 [online]. [cit. 2019-02-07]. Dostupné z: merit.slv.cz/5SZ22/2012

Adresa autora

JUDr. Hedviga Geffertová
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Popradská 66
041 32 Košice
E-mail: hedviga.geffertova@student.upjs.sk

VÝKON ROZHODNUTÍ SPRÁVNEHO ORGÁNU

ENFORCEMENT OF ADMINISTRATIVE DECISIONS

Viktória Kozmová

Abstract:

The paper deals with the enforcement of administrative decisions under Act no. 71/1967 Coll. with reference to the similarities and differences with the civil enforcement proceedings under the Enforcement Code. Administrative enforcement proceedings is one of the state enforcement, aimed to enforcing of duty which has not been fulfilled on a voluntary basis. Fundamentals of administrative enforcement is the forced intervention to the property and personal sphere of the debtor without his will.

Keywords: enforcement, administrative decision, obligation

Úvod

Prirodzenou súčasťou každej spoločnosti je aj existencia nežiaducich javov. Často sa vyskytujúcim nežiaducim javom je nerešpektovanie povinností, ktoré boli subjektu autoritatívne uložené. V príspevku sa venujeme povinnostiam, ktoré subjektom ukladajú správne orgány v správnom konaní. Cieľom príspevku je analýza možností, ktorých prostredníctvom možno vymôcť splnenie povinnosti, ktorá nebola rešpektovaná a dobrovoľne splnená. Účelom všetkých foriem štátneho donútenia, ktoré normatívna právna úprava reguluje a dáva k dispozícii oprávneným subjektom, je dosiahnutie rozhodnutím predpokladaného stavu aj bez vôle povinného subjektu. Správna exekúcia je upravená zákonom č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení zmien a doplnkov (ďalej len „*Správny poriadok*“). V prevažnej miere sa v príspevku venujeme práve úprave § 71 a nasl. Správneho poriadku. Vzhľadom na možnosť domáhať sa uspokojenia vykonateľnej peňažnej alebo nepeňažnej pohľadávky aj prostredníctvom exekúcie realizovanej súdnym exekútorom podľa zákona č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „*Exekučný poriadok*“), poukazujeme aj na spojitosti a odlišnosti oboch právnych úprav. Voľba formy realizácie výkonu rozhodnutia je vecou úvahy a rozhodnutia oprávneného, ktorý uplatnením dispozičnej zásady rozhoduje, či sa uspokojenia svojej pohľadávky bude domáhať cestou správnej alebo civilnej exekúcie.

1. Správne rozhodnutie

Správne konanie je jedným z druhov správnych procesov. Jeho realizáciou sa uplatňuje právo na súdnu a inú právnu ochranu podľa článku 46 Ústavy Slovenskej republiky. Výsledkom rozhodovania správneho orgánu je správne rozhodnutie, individuálny správny akt. Každé správne rozhodnutie, bez ohľadu na svoj charakter, je aktom aplikácie práva, ktorý musí spĺňať určité zákonom predpísané náležitosti. Správne rozhodnutie vydáva správny orgán na to splnomocnený, teda vecne a miestne príslušný. Správne rozhodnutie vychádza zo

spoľahливо zisteného skutkového stavu veci, ktorý je následne správnym orgánom subsumovaný pod zodpovedajúcu právnu normu, musí byť súladný so zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi normami. Správne rozhodnutie obsahuje výrok, odôvodnenie (okrem zákonných výnimiek¹) a poučenie o možnosti podať proti rozhodnutiu odvolanie (rozklad).

Vlastnosťami správnych rozhodnutí sú platnosť, účinnosť, právoplatnosť a vykonateľnosť správneho rozhodnutia. Účelom tohto príspevku nie je analýza vlastností správneho rozhodnutia, preto sa vzhľadom na charakter a zameranie tohto príspevku budeme v ďalšom texte venovať iba vykonateľnosti správneho rozhodnutia.

1.1. Vykonateľnosť správneho rozhodnutia

Podľa Machajovej „vykonateľnosť je právna vlastnosť rozhodnutia, ktoré nebolo dobrovoľne vykonané povinnou osobou v určenej lehote na plnenie.“² Sobihard k vykonateľnosti uvádza, že „vykonateľnosť je taká vlastnosť rozhodnutia, ktorá spočíva v možnosti vynútiť splnenie uloženej povinnosti aj proti vôli adresáta, a to formou exekúcie. Vykonateľnosť nie je všeobecnou vlastnosťou všetkých rozhodnutí, ale len tých, ktoré ukladajú určitú právnu povinnosť, t.j. niečo vykonať, niečo sa zdržať alebo niečo strpieť.“³ Vykonateľnosť správneho rozhodnutia je formálnym predpokladom vymáhania povinnosti, ktorá nebola dobrovoľne splnená povinným subjektom.

1.2. Správne rozhodnutie ako exekučný titul

Existencia spôsobilého exekučného titulu je základnou požiadavkou vykonávacieho konania. Podľa Správneho poriadku sú exekučnými titulmi 1.) vykonateľné rozhodnutia, 2.) správnym orgánom schválený zmiar, 3.) výkaz nedoplatkov. Rovnako sú tieto individuálne správne akty spôsobilými exekučnými titulmi aj podľa Exekučného poriadku.

2. Výkon správneho rozhodnutia

Nútený výkon povinností uložených vykonateľným správnym rozhodnutím vydaným v správnom konaní možno v zásade realizovať dvomi spôsobmi:

1. výkonom rozhodnutia podľa piatej časti Správneho poriadku, hovoríme o tzv. správnej exekúcii; správna exekúcia je postup správneho orgánu smerujúci k nútenému splneniu povinnosti, ktorá bola uložená správnym rozhodnutím
2. exekúciou uskutočňovanou podľa Exekučného poriadku; exekúcia je realizovaná súdnym exekútorom ako osobou štátom určenou a splnomocnenou na vykonávanie núteného výkonu exekučných titulov.

Výkon rozhodnutia (exekúcia) je fakultatívnym a relatívne samostatným štádiom. Do úvahy prichádza iba v prípade rozhodnutí ukladajúcich určitú povinnosť, a to za predpokladu, že táto povinnosť nebola dobrovoľne (hoci len čiastočne) splnená.

¹ Podľa §47 ods. 1 druhá veta Správneho poriadku *odôvodnenie nie je potrebné, ak sa všetkým účastníkom konania vyhovuje v plnom rozsahu.*

² Machajová, J. a kol. 2010. *Správne právo všeobecné.* 5. aktualizované vydanie. Bratislava: EUKODÉX. ISBN: 978-80-89447-27-5.

³ Sobihard, J. 2013. *Správny poriadok Komentár.* 6. prepracované vydanie. Bratislava: IURA EDITION. ISBN: 978-80-8078-600-7

2.1. Správna exekúcia

Správna exekúcia je jednou z foriem procesného donútenia. Zákon stanovuje objektívnu časovú hranicu pre nariadenie výkonu rozhodnutia, a to 3 roky. Začatie plynutia lehoty je viazané na uplynutie lehoty na plnenie. Spravidla je táto lehota určená v rozhodnutí, ak však určená nebola, určí ju orgán výkonu rozhodnutia. To neplatí v civilnej exekúcii uskutočňovanej súdnym exekútorom, ktorému zákon neumožňuje určiť lehotu na plnenie⁴. V lehote 3 rokov podľa § 71 ods. 3 Správneho poriadku je nevyhnutné začať realizáciu výkonu rozhodnutia. Aktuálne znenie predmetného ustanovenia viaže na trojročnú lehotu nariadenie výkonu rozhodnutia, kým podľa právnej úpravy účinnej do 31.12.2003 bola trojročná lehota lehotou, v rámci ktorej bolo potrebné uskutočniť výkon rozhodnutia. Podľa pôvodného znenia bola lehota považovaná za prekluzívnu lehotu, v ktorej bolo potrebné ukončiť nútenú realizáciu povinnosti.

Ani aktuálna právna úprava neodstránila všetky nejasnosti spojené s trojročnou lehotou. V právnickej verejnosti sa rôznia názory na to, kedy je exekúcia nariadená, a teda, kedy je možné považovať trojročnú lehotu za zachovanú. Právna skutočnosť, ktorou je *nariadenie* výkonu rozhodnutia, nie je v normatívnej úprave vysvetlená. Pojem nariadenie výkonu rozhodnutia poznal Občiansky súdny poriadok, a to v ust. § 261 v znení účinnom do 31.08.2005, hoci treba dodať, že ho tiež bližšie nevysvetľoval, iba bol v právnej úprave používaný. Súčasná úprava Správneho poriadku a Exekučného poriadku neprináša vysvetlenie, ktorým momentom je exekúcia nariadená. Časť názorov sa prikláňa k tvrdeniu, že moment začatia vykonávacieho konania je momentom nariadenia výkonu rozhodnutia. Tieto názory sa opierajú o tvrdenie, že ďalší vývoj vo vykonávacom konaní nie je ovplyvniteľný oprávneným subjektom, a závisí len od náhodilých udalostí, preto už začatie vykonávacieho konania považujú za nariadenie výkonu rozhodnutia. Opačné názory sa prikláňajú k tomu, že za nariadenie výkonu rozhodnutia je treba považovať až úkon smerujúci k vymoženiu pohľadávky urobený orgánom výkonu rozhodnutiu. Opäť však je nevyhnutné ustáliť, či za takýto procesný úkon možno považovať už oznámenie / upovedomenie o začatí exekúcie alebo až samotné vydanie exekučného príkazu, na základe ktorého dochádza k vlastnému výkonu exekúcie.⁵ Záverom tejto časti dodávame, že hoci zákonodarca odstránil problémy spred roku 2003, ani súčasná právna úprava nie je úplne zrejmalá a žiadala by si určitú korekciu.

Začatie správnej exekúcie sa spravuje zásadou dispozičnou a zásadou oficiality. Správna exekúcia sa začína na návrh účastníka konania (dispozičná zásada) alebo na podnet správneho orgánu, ktorý v prvom stupni vydal rozhodnutie, schválil zmier alebo vyhotovil výkaz nedoplatkov (zásada oficiality). Ide o tzv. vymáhajúci správny orgán, na podnet ktorého začne správnu exekúciu správny orgán, ktorý vo veci rozhodol v prvom stupni, ak osobitný zákon neustanovuje inak. Nie je teda výnimočné, že správnu exekúciu začne správny orgán z vlastného podnetu. Oba subjekty (účastník alebo správny orgán) sa tiež môžu rozhodnúť, že exekúciu uskutoční súdny exekútor. V zmysle aktuálnej právnej úpravy Exekučného poriadku si exekútora nevyberá oprávnený. Vykonaním exekúcie poverí

⁴ Pozri R 78/1973: *Ak nebola v rozhodnutí správneho orgánu určená lehota na plnenie, nemôže ju určiť súd pri súdnom výkone rozhodnutia.*

⁵ Pozri Uznesenie Najvyššieho súdu sp. zn. 6 cdo 177/2012 zo dňa 22.05.2013 a pripojené odlišné stanoviská

exekučný súd (Okresný súd Banská Bystrica) súdneho exekútora na základe princípu náhodného pridelovania vecí, a súčasne na krajovom princípe. Exekučné konanie podľa Exekučného poriadku sa spravuje výlučne dispozičnou zásadou. Oprávnený podáva návrh na vykonanie exekúcie exekučnému súdu elektronicky, a to prostredníctvom elektronického formulára na to určeného. V prípade konkurencie civilnej exekúcie a správnej exekúcie má prednosť civilná exekúcia⁶ a od správnej exekúcie je potrebné upustiť.

2.2. Prostriedky procesnej obrany a ochrany

Základným účelom výkonu rozhodnutia je bez vôle dlžníka vynútiť splnenie uloženej povinnosti. Pre naplnenie tohto cieľa orgán uskutočňujúci výkon rozhodnutia zasahuje do osobnej a majetkovej sféry dlžníka. Takýto zásah vyžaduje existenciu istej „protiváhy“ pre vyváženie postavenia dlžníka v tejto fáze správneho konania. Z uvedených dôvodov zákon upravuje formy a možnosti obrany dlžníka, ktorými sú odklad výkonu rozhodnutia, upustenie od výkonu rozhodnutia a námietky, ktorým sa v ďalšom texte budeme jednotlivo venovať.

2.2.1. Odklad výkonu rozhodnutia

Odklad výkonu rozhodnutia je inštitútom správnej exekúcie, ktorým sa oddiaľujú účinky samotného výkonu rozhodnutia tým, že do určitého času nedôjde k výkonu, pretože na takýto postup existujú tzv. závažné dôvody. Zákon bližšie nešpecifikuje, o aké dôvody ide, preto je na posúdení orgánu výkonu rozhodnutia, ktorým z proklamovaných dôvodov prizná závažnosť odôvodňujúcu odklad výkonu rozhodnutia. Domnievame sa, že takáto úprava nie je postačujúca. Na rozdiel od Správneho poriadku upravuje Exekučný poriadok dôsledne jednotlivé druhy odkladu exekúcie.

Podľa nášho názoru by vymáhajúci orgán mal brať do úvahy také okolnosti na strane dlžníka (fyzickej osoby), ktoré by viedli k tzv. sociálnemu odkladu exekúcie podľa Exekučného poriadku. Ide o prípady nezavinenej ťaživej osobnej alebo rodinnej situácie povinného⁷.

Aj samotný Správny poriadok upravuje jeden z dôvodov, pre ktorý vymáhajúci orgán povolí odklad výkonu rozhodnutia, a to v ust. § 63 ods. 5. Ak bola povolená alebo nariadená obnova konania, samotné rozhodnutie o povolení obnovy konania má odkladný účinok, pokiaľ sa už nevykonalo.

Odklad výkonu rozhodnutia tiež môže vyvolať podanie správnej žaloby podľa Správneho súdneho poriadku, ktorej správny súd prizná odkladný účinok. Podľa Ústavného súdu „*odklad vykonateľnosti rozhodnutia predstavuje zabezpečovací procesný prostriedok. Základným účelom odkladu vykonateľnosti správneho rozhodnutia súdom je ochrana toho, kto o jeho vydanie žiada, pričom musia byť rešpektované aj základné práva toho, proti komu takéto rozhodnutie smeruje. Preto musí súd dbať na to, aby rozhodnutím o odklade vykonateľnosti správneho rozhodnutia neporušil aj základné právo hmotného charakteru tretích osôb.*“⁸

⁶ Pozri § 75 ods. 2 písm. c) Správneho poriadku

⁷ Sobihard, J. 2013. *Správny poriadok Komentár*. 6. prepracované vydanie. Bratislava: IURA EDITION. ISBN: 978-80-8078-600-7

⁸ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn.: III. ÚS 351/2016 zo dňa 31.05.2016

Zo znenia § 75 ods. 1 Správneho poriadku je zrejmé, že pri povolení odkladu výkonu rozhodnutia musí byť správny orgán obozretný, pretože tento inštitút nie je viazaný na návrh dlžníka. Ak sa teda orgán výkonu dozvie o okolnosti, ktorá má pre výkon rozhodnutia závažný charakter, mal by o odložení správnej exekúcie rozhodnúť *ex offio*, hoci sa núka dodať, že na odklad výkonu rozhodnutia neexistuje právny nárok. Právnym následkom rozhodnutia o odložení výkonu rozhodnutia je, že v správnej exekúcii sa dočasne nepokračuje. Odloženie výkonu rozhodnutia nemá teda trvalý charakter, hoci nemožno vylúčiť, že po jeho povolení dôjde k uplatneniu iného inštitútu, ktorý bude mať za následok definitívne ukončenie výkonu rozhodnutia bez jeho dokonania.

2.2.2. Upustenie od výkonu rozhodnutia

Upustenie od výkonu rozhodnutia smeruje k ukončeniu vykonávacieho konania bez núteného splnenia vymáhanej povinnosti. Dôvody upustenia od výkonu rozhodnutia taxatívne upravuje § 75 ods. 2 Správneho poriadku. Ide o skutočnosti, ktoré odôvodňujú neprípustnosť vymáhania. V Exekučnom poriadku zodpovedá upustenia od výkonu rozhodnutia inštitút zastavenia exekučného konania. Ak nastane niektorý zo zákonom predpokladaných dôvodov, nemá vymáhajúci správny orgán inú možnosť, ako upustiť od výkonu rozhodnutia. Opačný postup by nebol zákonný.

Prvým dôvodom upustenia od vymáhania je, že nárok, ktorý je vymáhaný, zanikol alebo jeho vymáhanie sa stalo bezpredmetným. Vymáhaný nárok môže zaniknúť solúciou, započítaním, prekludovaním práva a pod. Vymáhanie sa môže stať bezpredmetným, ak ten, kto jeho vykonanie navrhol, ďalej netrvá na vymáhaní.

Logickým dôvodom pre upustenie od výkonu rozhodnutia je, že exekučný titul bol zrušený. Tým stratilo vykonávacie konanie svoje opodstatnenie, pretože odpadol základný predpoklad jeho realizácie, a to existencia spôsobilého exekučného titulu, a teda existencia vymáhaného nároku.

Ďalším z dôvodov upustenia od vykonania rozhodnutia je neprípustnosť výkonu rozhodnutia. Neprípustnosť môže byť daná samotným Správnym poriadkom, ak napríklad bol výkon rozhodnutia začatý v lehote na dobrovoľné splnenie povinnosti, teda *de facto* v čase začatia správnej exekúcie neexistoval vykonateľný exekučný titul. Opačným extrémom je začatie konania po lehote upravenej v §71 ods. 3 Správneho poriadku. Vymáhajúci orgán je tiež viazaný osobitnými predpismi, z ktorých možno vyvodit' neprípustnosť výkonu rozhodnutia. Napríklad, zákon č. 7/2005 Z.z. o konkurze a reštrukturalizácii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov upravuje právne následky vyhlásenia konkurzu na majetok dlžníka, ako aj právne následky povolenia reštrukturalizácie.

Dôvod upustenia upravený pod písm. e) je podľa nášho názoru aplikovateľný aj na „čiastočné upustenie“ od výkonu rozhodnutia. Ak totiž iná osoba úspešne uplatní právo k veci, ktorá je predmetom vymáhania, vymáhajúci orgán upustí od výkonu rozhodnutia. Domnievame sa, že nie je dôvod na trvalé upustenie od vymáhania, ak tretia osoba úspešne uplatní toto svoje právo len k jednej z vecí, ktorých zexekvovaním by mohla byť vymáhaná pohľadávka uspokojená. Vymáhajúci orgán by mal pokračovať inými spôsobmi vymáhania, resp. postihnúť výkonom rozhodnutia inú vec vo vlastníctve dlžníka. Exekučný poriadok podrobne upravuje postup, akým sa môže tretia osoba brániť v prípade exekúcie na vec, ktorá je v jej vlastníctve. Správny poriadok žiadnu takúto úpravu neobsahuje. Postup v konkrétnom

prípade bude zrejme len na posúdení vymáhajúceho orgánu, ktorý po dostatočnom preukázaní vlastníckeho práva treťou osobou upustí od postihovania tejto konkrétnej veci.

2.2.3. Námietky

Správna exekúcia sa v dostupnej literatúre zvykne definovať ako súbor procesných rozhodnutí a faktických úkonov správneho orgánu. Proti jednotlivým týmto rozhodnutiam, úkonom a opatreniam spojeným s výkonom rozhodnutia možno namietať. Nevýhodou tohto inštitútu je, že o podaných námietkach rozhoduje orgán výkonu rozhodnutia, pričom proti tomuto jeho rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok s devolutívnym účinkom.

Námietky nie sú automaticky spojené s odkladným účinkom. Suspenzívny účinok námietok je daný len v zákonom predpokladaných prípadoch. Právnym následkom uplatnenia námietok, ktoré sú spojené so suspenzívnym účinkom, je nemožnosť realizácie výkonu rozhodnutia. Vo výkone rozhodnutia sa pokračuje až po rozhodnutí o zamietnutí námietok.

Za nedostatok právnej úpravy možno považovať aj skutočnosť, že právna norma nekonzcentruje podanie námietok zákonnou lehotou. Lehotu na podanie námietok teda určí vymáhajúci orgán vo svojom rozhodnutí. To však nie je možné uplatniť pri faktických úkonoch súvisiacich s vymáhaním, kde možno uvažovať o tom, že dotknutá osoba môže námietky uplatniť až do ukončenia výkonu rozhodnutia.

3. Peňažné plnenia

Správny poriadok pozná 4 spôsoby výkonu rozhodnutia ukladajúceho povinnosť zaplatiť peňažnú pohľadávku, a to zrážky zo mzdy, resp. inej odmeny, prikázanie pohľadávky, predaj hnutelných vecí a predaj nehnuteľností. Vzhľadom na rozsah príspevku sa nie je možné vyjadriť k jednotlivým spôsobom. Možno len skonštatovať, že Exekučný poriadok pozná aj ďalšie spôsoby, a to predaj cenných papierov, predaj podniku, postihnutie obchodného podielu a príkaz na zadržanie vodičského preukazu, ktorý možno aplikovať len pri vymáhaní výživného. Na jednotlivé spôsoby vykonania správnej exekúcie na vymozenie peňažnej pohľadávky sa primerane aplikujú ustanovenia Exekučného poriadku upravujúce procesný postup súdneho exekútora a exekučného súdu. Procesný postup jednotlivých spôsobov vykonania exekúcie, ktoré sú prípustné podľa Správneho poriadku, je v Exekučnom poriadku dostatočne presným spôsobom identifikovaný. Aplikovať je tiež nevyhnutné nariadenie vlády č. 268/2006 Z.z. o rozsahu zrážok zo mzdy pri výkone rozhodnutia.

Bližšie sa pristavíme pri výkone rozhodnutia predajom nehnuteľností. Pred nadobudnutím účinnosti nových procesných kódexov, odkazoval Správny poriadok na primerané použitie ustanovení o jednotlivých spôsoboch výkonu rozhodnutia v Občianskom súdnom poriadku. Od 01.09.2005 boli z Občianskeho súdneho poriadku vypustené ustanovenia o predaji hnutelných a nehnuteľných vecí. Od tohto času teda neexistovala procesná úprava pre správny orgán, aplikovaním ktorej by bolo možné realizovať správnu exekúciu predajom hnutelných a nehnuteľných vecí. V období od septembra 2005 do júna 2016 bolo možné realizovať správnu exekúciu len zrážkami a prikázaním pohľadávky. Od 01.07.2016, kedy nadobudol účinnosť Civilný sporový poriadok, Civilný mimosporový poriadok a Správny súdny poriadok, odkazuje § 78 ods. 5 Správneho poriadku na primerané použitie právnej úpravy v Exekučnom poriadku. Týmto dňom vznikla opätovne reálna možnosť viesť správnu exekúciu aj predajom hnutelných a nehnuteľných vecí, pretože aj na

tieto spôsoby vymáhania sa primerane použijú ustanovenia Exekučného poriadku. Problémom je podľa nášho názoru postup pri predaji nehnuteľností, kde každý príklep udelený na dražbe nehnuteľností podlieha schváleniu exekučným súdom. Vzhľadom na primerané použitie týchto ustanovení teda aj príklep udelený v rámci správnej exekúcie, podlieha schváleniu. V súčasnosti je jediným exekučným súdom na území Slovenskej republiky Okresný súd Banská Bystrica. Domnievame sa, že exekučný súd nemá zákonné zmocnenie na schválenie príklepu udeleného na dražbe realizovanej v správnej exekúcii. Správny poriadok iba odkazuje na primerané uplatnenie procesného postupu upraveného Exekučným poriadkom, nespĺnomocňuje však exekučný súd na schválenie príklepu udeleného na správnej dražbe. Podľa nášho názoru ide o nedostatok, ktorý bráni vlastnej realizácii správnej exekúcie predajom nehnuteľností.

4. Nepeňažné plnenia

Výkon rozhodnutia znejúceho na plnenie nepeňažnej povinnosti má vždy špecifický charakter daný konkrétnou vymáhanou povinnosťou. Na vymożenie nepeňažných plnení zákon stanovuje tri spôsoby exekúcie, a to náhradný výkon, ukladanie peňažných pokút a priame vynútenie splnenia povinnosti (najmä vypratanie, odňatie veci alebo listiny, predvedenie osoby). Voľba spôsobu výkonu rozhodnutia je síce na orgáne uskutočňujúcom výkon rozhodnutia, avšak musí korešpondovať s výrokom rozhodnutia ukladajúceho povinnosť nepeňažného charakteru. Úvaha správneho orgánu (pred vlastným výkonom rozhodnutia) by mala v prvom rade smerovať k posúdeniu charakteru nepeňažnej povinnosti. Je potrebné klasifikovať, či má povinnosť zastupiteľný alebo nezastupiteľný charakter. Zastupiteľný charakter znamená, že povinnosť je možné uspokojiť aj náhradným plnením, teda iným subjektom, ktorý splní povinnosť povinného na náklady a nebezpečenstvo povinného. Pri nezastupiteľných plneniach sa správna exekúcia uskutočňuje ukladaním pokút, a to v jednorazovej výške najviac 1 659,00 EUR. Maximálna súhrnná výška pokút limitovaná nie je, čo podľa nášho názoru nie je správny prístup. Na porovnanie, Exekučný poriadok limituje možnosť ukladať pokuty do sumy 30 000,00 EUR. Zaplatením pokuty sa povinný nezbavuje svojej nepeňažnej povinnosti.

Záver

Právna úprava správnej exekúcie v Správnom poriadku je iba rámcová. Odkazuje na primerané použitie ustanovení Exekučného poriadku, aj to len pokiaľ ide o procesný postup jednotlivých spôsobov vykonania správnej exekúcie na peňažné plnenie a z nepeňažných plnení pri exekúcii vypratáním. Podľa nášho názoru by bolo vhodné a efektívne zveriť výkon správnych rozhodnutí súdnym exekútorom, ktorí sú na túto činnosť odborne kvalifikovaní, po splnení zákonných podmienok a po vykonaní odbornej skúšky boli menovaní ministrom spravodlivosti, povinne deklarovali a preukázali svoje materiálne, personálne a technické zabezpečenie pre výkon tejto činnosti a v neposlednom rade sa spravujú zákonom, ktorý podrobne upravuje procesný postup ich činnosti, predpoklady jej vykonávania, ich zodpovednosť a podobne. Nami podporovaný koncept v súčasnosti pravdepodobne nebude realizovaný. Svedčí o tom aj nová forma vymáhania pohľadávok Sociálnej poisťovne. S účinnosťou od 01.07.2017 môže Sociálna poisťovňa sama uskutočňovať výkon

rozhodnutia. Právna úprava výkonu rozhodnutia v zákone č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení je síce podstatne podrobnejšia a exaktnejšia ako úprava v Správnom poriadku, avšak nepovažujeme za správne členiť právnu úpravu výkonu rozhodnutia do ďalšieho zákona. Znižuje to právnu istotu účastníkov konania a tiež spôsobuje neprehľadnosť v systéme vykonávacích konaní.

Literatúra

KOŠIČIAROVÁ, S. 2004. *Správny poriadok Komentár s novelou účinnou od 1. januára 2004*. Šamorín: Heuréka. ISBN: 80-89122-14-0

KUČEROVÁ, E. 1998. *Správne konanie komentár*. Šamorín: Heuréka. ISBN: 80-967653-0-2

MACHAJOVÁ, J. a kol. 2010. *Správne právo všeobecné*. 5. aktualizované vydanie. Bratislava: EUROKÓDEX. ISBN: 978-80-89447-27-5

SOBIHARD, J. 2013. *Správny poriadok Komentár*. 6. prepracované vydanie. Bratislava: IURA EDITION. ISBN: 978-80-8078-600-7

ŠTEVČEK, M., KOTRECOVÁ, A., TOMAŠOVIČ, M., MOLNÁR, P. a kol. 2018. *Exekučný poriadok. Komentár*. 3. vydanie. Praha: C.H.Beck. ISBN: 978-80-7400-706-4

Právne predpisy a judikatúra

Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení zmien a doplnkov

Zákon č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov

Zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn.: III. ÚS 351/2016 zo dňa 31.05.2016

Rozhodnutie Krajského súdu Hradec Králové č.k. 6Co 737/72

Uznesenie Najvyššieho súdu sp. zn. 6 cdo 177/2012 zo dňa 22.05.2013

Adresa autora

JUDr. Viktória Kozmová
Exekútorický úrad Košice
Kupeckého 29, 040 01 Košice
E-mail: viktoriakozmova@gmail.com

SŤAŽNOSŤ NA POSTUP ORGÁNU SOCIÁLNOPRÁVNEJ OCHRANY DETÍ A SOCIÁLNEJ KURATELY PRI VÝKONE FUNKCIE KOLÍZNEHO OPATROVNÍKA

THE COMPLAINT ON THE PROCEDURE OF AUTHORITIES FOR SOCIO-LEGAL CHILD PROTECTION AND SOCIAL GUARDIANSHIP AS A GUARDIAN

Kristína Piovarčiová

Abstract:

Parents are legal representatives of their minor children and they represent them in legal acts that minors are not eligible for. Parents can not represent their children in legal acts in which there may be a conflict of interest between the parent and the minor child or between the minor children and parent who represents both of his/her minor children. The Family Act introduced the term „guardian“. Parents are often not satisfied with the work of a „guardian“. The aim of this work is to point out that parents dissatisfaction is often solved by the wrong procedure. This wrong procedure is an Appeal. The correct procedure is a complaint. The procedure of filling a complaint is governed by Act No. „9/2010 o sťažnostiach“.

Keywords: guardian, an appeal, complaint

Úvod

Rodičia sú zákonnými zástupcami svojich maloletých detí a zastupujú ich pri právnych úkonoch, na ktoré nie sú spôsobilé. Rodič však nemôže zastupovať svoje dieťa, ak ide o také právne úkony, pri ktorých môže dôjsť k rozporu záujmov medzi rodičom a maloletým dieťaťom, medzi maloletými deťmi, ktoré sú zastúpené tým istým rodičom navzájom. V poručenskej agende ide napríklad o konanie o úprave výkonu rodičovských práv a povinností k maloletému dieťaťu, o zvýšenie výživného, o nezhode rodičov v podstatných veciach dieťaťa a iné. V týchto prípadoch súd ustanoví maloletému dieťaťu opatrovníka. Zákon o rodine pre tieto prípady zaviedol pojem „kolízny opatrovník“. Ide o procesného opatrovníka „ad hoc“ pre určité konkrétne konanie alebo pre určitý právny úkon, ktorého funkcia zaniká právoplatným ukončením konania alebo vykonaním právneho úkonu. Tento inštitút predstavuje verejný prvok v súkromnoprávnej úprave rodinného práva.

Nespokojnosť rodičov maloletých detí s postupom ustanoveného kolízneho opatrovníka vzniká najčastejšie z dôvodu, že týmto postupom pracovníci úradu práce, sociálnych vecí a rodiny porušujú práva a povinností, ktoré im zákon zveruje alebo ide o nespokojnosť rodiča v prípadoch, ak sa konanie kolízneho opatrovníka, jeho vyjadrenia či správy, nezhodujú s jeho subjektívnymi predstavami o priebehu a výsledku samotného súdneho konania. Túto nespokojnosť rodičia často riešia podaním odvolania proti uzneseniu o ustanovení kolízneho opatrovníka, čo je nesprávny postup. Správnym postupom je podanie

sťažnosti v zmysle zákona č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach v znení neskorších právnych predpisov, upravujúci postup pri podávaní sťažnosti, jej náležitosti, ako aj rozhodovanie o nej.

Obsahom prvej kapitoly je zákonné vymedzenie inštitútu kolízneho opatrovníka. V tejto kapitole sú uvedené prípady, v ktorých je súd povinný ustanoviť kolízneho opatrovníka a tiež kto vykonáva funkciu kolízneho opatrovníka. Druhá kapitola je venovaná postupom, ktoré využívajú rodičia pri nespokojnosti s výkonom funkcie kolízneho opatrovníka. Táto kapitola má dve podkapitoly. Prvá podkapitola vysvetľuje nesprávny postup pri nespokojnosti rodiča s výkonom funkcie kolízneho opatrovníka. Druhá podkapitola pojednáva o podaní sťažnosti v zmysle Zákona o sťažnostiach ako správnom postupe pri riešení takejto situácie.

Cieľom tejto práce je poukázať na to, že rodičia svoj nesúhlas a výhrady s postupom kolízneho opatrovníka často riešia nesprávnym postupom, a to odvolaním proti uzneseniu o ustanovení kolízneho opatrovníka. Táto práca sa sústreďuje na správny postup, teda na podanie sťažnosti v zmysle Zákona o sťažnostiach, so zámerom priblížiť súvisiacu právnu úpravu.

1. Pojem kolízny opatrovník

Občiansky zákonník v § 9 ustanovuje: „Maloletí majú spôsobilosť len na také právne úkony, ktoré sú svojou povahou primerané rozumovej a vôľovej vyspelosti zodpovedajúcej ich veku.“ (§ 9 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník)

Podľa § 31 Zákona o rodine, rodičia zastupujú maloleté dieťa v tých právnych úkonoch, na ktoré nie je spôsobilé. To neplatí, ak ide o právne úkony, pri ktorých môže vzniknúť kolízia záujmov. V tomto prípade, súd ustanoví maloleťmu dieťaťu kolízneho opatrovníka. Kolízneho opatrovníka ustanoví súd aj v prípade, že zákonný zástupca nemôže maloleté dieťa zastupovať lebo mu v tom bránia vážne dôvody alebo ak maloleté dieťa nemá zákonného zástupcu. (§ 31 zákona č. 36/2005 Z.z. Zákon o rodine)

Z uvedeného vyplýva, že na to, aby súd ustanovil maloleťmu dieťaťu kolízneho opatrovníka, je potrebný rozpor záujmov. Kolízia v právnych vzťahoch medzi rodičmi a maloleťmi deťmi je v Zákone o rodine upravená špeciálne. Ide o zvýšenú ochranu, ktorá je poskytovaná maloleťmu dieťaťu a preto stačí aj potenciálna možnosť vzniku kolízie záujmov. Súd môže ustanoviť kolízneho opatrovníka v štyroch prípadoch:

1. ak hrozí rozpor záujmov medzi rodičom ako zákonným zástupcom a maloleťm dieťaťom ako zastúpeným,
2. ak hrozí rozpor záujmov medzi viacerými deťmi rodiča, ktorý je ich zákonným zástupcom,
3. ak maloleté dieťa nemá zákonného zástupcu,
4. ak maloleté dieťa má zákonného zástupcu, ale zákonnému zástupcovi bránia vážne dôvody, aby za maloleté dieťa konal. (Pavelková, 2011, s. 177-179)

Rodičia nemôžu zastupovať svoje maloleté deti v takých súdnych konaniach, v ktorých sú účastníkmi konania rodičia aj deti. Po tom, ako súd preskúma podmienky konania, po začatí konania vydá uznesenie, v ktorom ustanoví maloleťmu dieťaťu kolízneho opatrovníka, a to konkrétny úrad práce, sociálnych vecí a rodiny, na zastupovanie maloleťho dieťaťa v konaní. Kolízny opatrovník má v konaní pred súdom postavenie ako účastník

konania, čo ho oprávňuje zúčastniť sa pojednávani, vyjadrovať sa ku všetkým skutočnostiam, ktoré vyšli v konaní najavo, navrhovať dôkazy, ako aj navrhovať súdu, ako má vo veci rozhodnúť s prihliadnutím na záujem dieťaťa a názor dieťaťa k prejednávanej veci. Spravidla súd v tomto uznesení uloží kolíznemu opatrovníkovi, aby v stanovenej lehote prešetril pomery na strane maloletého dieťaťa, uskutočnil pohovor s maloletým dieťaťom a podal o tom súdu písomne správu, ktorá bude obsahovať aj odporúčanie kolízneho opatrovníka vo vzťahu k meritu prejednávanej veci a zistenia rozumovej vyspelosti dieťaťa na účely postupu súdu podľa ust. §116 Civilného mimosporového poriadku, ktoré súdu ukladá povinnosť informovať maloleté dieťa o prebiehajúcom konaní a objasniť mu dôsledky súdneho rozhodnutia vo veci. Proti tomuto uzneseniu nie je prípustné odvolanie.

Iná situácia nastane, ak je uznesenie o ustanovení kolízneho opatrovníka vydané súdnym úradníkom, lebo proti nemu Civilný sporový poriadok v ust. § 239 a nasl. pripúšťa podanie opravného prostriedku, ktorým je sťažnosť. Tento inštitút civilného procesu je potrebné striktne odlišovať od inštitútu sťažnosti upraveného verejnoprávnym predpisom, ktorý je predmetom tohto príspevku. Dôvodom podania sťažnosti v zmysle úpravy civilného procesného kódexu by mala byť výhrada rodiča smerujúca voči právnickej osobe – konkrétnemu úradu práce, sociálnych vecí a rodiny, napríklad z dôvodu miestnej nepríslušnosti.

Podľa § 117 zákona č. 161/2015 Z. z. Civilný mimosporový poriadok: „Ak treba, aby za maloletého konal opatrovník, súd na návrh ustanoví za opatrovníka najmä blízku osobu maloletého, u ktorej je predpoklad, že bude konať v záujme maloletého, ak s ustanovením súhlasí. Inak ustanoví za opatrovníka orgán sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately.“ (§ 117 zákona č. 161/2015 Z.z.) Spravidla súd ustanoví za kolízneho opatrovníka orgán sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately.

Zákon o sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kuratele v § 73 ods. 2 písm. b) bod 2 stanovuje, že funkciu kolízneho opatrovníka vykonáva úrad práce, sociálnych vecí a rodiny podľa osobitného predpisu. Podľa tohto zákona sa miestna príslušnosť úradu práce, sociálnych vecí a rodiny spravujem sídlom úradu práce, sociálnych vecí a rodiny, v ktorého obvode má dieťa obvyklý pobyt. (§ 73 ods. 2 písm. b), § 90 ods. 4 písm. a) zákona č. 305/2005 Z.z. o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele) Pojem obvyklý pobyt nie je definovaný našim právnym poriadkom, ale ani právom európskej únie. Z pojmu obvyklý pobyt je však zrejmé, že ide o miesto, kde sa osoba zdržiava s úmyslom dlhodobjšieho zdržania a vyžaduje sa tiež určité trvanie tohto zdržiavania sa.

Prvoradým hľadiskom pri výkone funkcie kolízneho opatrovníka je záujem dieťaťa. Je potrebné, aby kolízny opatrovník mal na zreteli záujem dieťaťa, starostlivo ho posudzoval a určoval ho zodpovedne podľa konkrétnej situácie maloletého dieťaťa a je nevyhnutné, aby ho uplatňoval prioritne.

2. Nespokojnosť rodiča s kolíznym opatrovníkom

Výkon kolízneho opatrovníctva podlieha predovšetkým kontrole súdu a nie kontrole ostatných účastníkov konania, to znamená, že v prípade, ak sa niektorému účastníkovi konania javí postup kolízneho opatrovníka ako neobjektívny, má právo žiadať cestou súdu o doplnenie alebo vysvetlenie jeho vyjadrení, prípadne môže vysloviť nesúhlas alebo predložiť dôkaz o nesprávnosti, či nepresnosti zistení kolízneho opatrovníka.

Ak rodič namieta, resp. vyjadruje nespokojnosť s postupom orgánu sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kurately pri výkone funkcie kolízneho opatrovníka, pričom námietka je predložená úradu, je potrebné rozlišovať či podanie voči postupu kolízneho opatrovníka smeruje proti fyzickej osobe, ktorá zastupuje konkrétny úrad práce, sociálnych vecí a rodiny, alebo podanie účastníka konania smeruje proti právnickej osobe – orgánu sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kurately ako kolíznemu opatrovníkovi.

Najčastejšie smeruje nespokojnosť rodiča s postupom kolízneho opatrovníka voči fyzickej osobe – pracovníkovi, ktorý zastupuje orgán orgánu sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kurately pred súdom, pričom je v kompetencii príslušného úradu na základe sťažnosti rodiča podanej v zmysle Zákona o sťažnostiach posúdiť postup zamestnanca a podľa zistených skutočností úrad zváži potrebu zmeny zamestnanca na zastupovanie v konaní pred súdom.

2.1 Podanie odvolania

Z ust. § 355 ods. 2 Civilného sporového poriadku vyplýva, že proti uzneseniu súdu prvej inštancie je prípustné odvolanie, ak to zákon pripúšťa. Ustanovenie § 357 Civilného sporového poriadku ustanovuje taxatívny výpočet uznesení, proti ktorým je odvolanie prípustné. Podľa § 386 písm. c) Civilného sporového poriadku odvolací súd odmietne odvolanie proti rozhodnutiu, proti ktorému odvolanie nie je prípustné. Odvolací súd môže rozhodnúť o odvolaní tak, že:

- odvolanie odmietne
- rozhodnutie súdu prvého stupňa potvrdí,
- rozhodnutie súdu prvej inštancie zmení,
- rozhodnutie súdu prvej inštancie zruší (Zákon č. 160/2015 Z.z. Civilný sporový poriadok).

Bez toho, aby odvolací súd skúmal obsah napadnutého rozhodnutia, odvolací súd odvolanie odmietne, ak:

- a) bolo podané oneskorene,
- b) bolo podané neoprávnenou osobou,
- c) smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému nie je odvolanie prípustné,
- d) nemá náležitosti podľa § 363 Civilného sporového poriadku, ak pre vady odvolania, nie je možné v odvolacom konaní pokračovať. (§ 386 zákona č. 160/2015 Z.z. Civilný sporový poriadok)

Nad rámec uznesení, voči ktorým Civilný sporový poriadok pripúšťa odvolanie, v mimosporovom konaní je odvolanie prípustné aj proti uzneseniu súdu prvej inštancie, ktorým sa rozhodlo vo veci samej, okrem uznesenia, ktorým súd poveril účastníka zvolaním valného zhromaždenia podľa § 304 písm. f), proti uzneseniu súdu prvej inštancie o zrušení rozhodnutia o dedičstve, ak sa dodatočne zistí, že poručiteľ žije, alebo ak bolo zrušené jeho vyhlásenie za mŕtveho. Proti iným rozhodnutiam odvolanie nie je prípustné. Neprípustnosť odvolania tak znamená, že zákon výslovne vylučuje možnosť rozhodnutie súdu prvej inštancie napadnúť riadnym opravným prostriedkom. Výpočet prípadov, v ktorých je

prípustné podať odvolanie proti uzneseniu treba považovať za taxatívny a rozšíriť ho možno len zákonom.

Uznesenie, ktorým je maloletému dieťaťu ustanovený kolízny opatrovník na zastupovanie maloletého dieťaťa v poručenských konaniach nie je v citovaných zákonných ustanoveniach §357 Civilného sporového poriadku a §59 Civilného mimosporového poriadku uvedené, z čoho možno vyvodit' jediný záver, že proti nemu nie je odvolanie objektívne prípustné. Preto odvolanie rodiča, ktoré smeruje proti takému uzneseniu, zákon nepripúšťa, teda musí byť odvolacím súdom odmietnuté.

Na plnenie úloh kolízneho opatrovníka má úrad pracovníkov, ktorí sú odborne pripravení vykonávať túto funkciu. Pri plnení týchto úloh sú pracovníci povinní prihliadať predovšetkým na záujmy maloletých detí a chrániť ich záujmy bez ohľadu na vplyv a zásahy ich rodičov. Kolízny opatrovník má svoju funkciu vykonávať profesionálne. V spomínaných zákonoch neexistuje ustanovenie, ktoré by pripúšťalo vylúčenie alebo zámenu zákonom stanoveného miestne príslušného úradu za iný úrad, neexistuje žiadny zákonný podklad pre taký postup. Pracovníci v pozícii kolízneho opatrovníka majú zákonnú povinnosť konať v záujme maloletého dieťaťa a nie v záujme niektorého z rodičov. Je vecou kompetentných zamestnancov úradu, ktorého zamestnanca poveria, aby maloleté dieťa zastupoval v konaní. Vylúčenie takého zamestnanca z dôvodu zaujatosti môže byť riešené mimo súdneho konania. Súd môže rozhodovať len o vylúčení sudcov, súdnych úradníkov, iných zamestnancov súdu alebo znalcov, prekladateľov a tlmočníkov, nie však o zaujatosti iných osôb. Zaujatosť pracovníkov Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny pri výkone funkcie kolízneho opatrovníka ako aj kvalita výkonu ich právomoci v súdnom konaní môže byť posudzovaná prostredníctvom postupov vykonávaných v rámci tohto štátneho orgánu, teda v rámci organizačnej štruktúry správnych orgánov nie prostredníctvom súdu, ktorý koná v občianskoprávnej veci.

2.2 Podanie sťažnosti

Správnym postupom vykonávaným v rámci organizačnej štruktúry správnych orgánov je podanie sťažnosti podľa zákona č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov, ktorým sa pri podávaní, vybavovaní a kontrole vybavovania sťažností fyzických alebo právnických osôb riadi Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny.

Podľa Zákona o sťažnostiach sa pod sťažnosťou rozumie podanie fyzickej alebo právnickej osoby, ktorým sa fyzická alebo právnická osoba domáha ochrany svojich práv alebo právom chránených záujmov, ak sa domnieva, že práva alebo právom chránené záujmy boli porušené či už činnosťou alebo nečinnosťou orgánu verejnej správy a súčasne poukazuje na nedostatky, najmä na porušenie právnych predpisov, ktorých odstránenie je v pôsobnosti orgánu verejnej správy. Podanie sa posudzuje podľa jeho obsahu nie podľa formy. (§ 3 zákona č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach)

Sťažnosť musí byť písomná a možno ju podať v listinnej alebo v elektronickej podobe. Sťažnosť musí obsahovať meno, priezvisko a adresu pobytu sťažovateľa. Ak ide o právnickú osobu, táto uvedie názov, sídlo a meno a priezvisko osoby, ktorá je oprávnená konať za právnickú osobu. Ak je sťažnosť podaná v listinnej podobe musí obsahovať aj podpis sťažovateľa. Sťažnosť musí byť čitateľná, zrozumiteľná a musí z nej byť jednoznačné:

- proti komu smeruje,

- na aké nedostatky poukazuje,
- čoho sa sťažovateľ domáha.

Sťažnosť sa v písomnej forme podáva do podateľne príslušného úradu práce, sociálnych vecí a rodiny alebo poštou. V elektronickej forme sa podáva prostredníctvom portálu slovensko.sk alebo na adresu elektronickej pošty. Sťažnosť podaná v elektronickej podobe musí byť sťažovateľom autorizovaná kvalifikovaným elektronickým podpisom, to neplatí, ak sťažnosť bola odoslaná prostredníctvom prístupového miesta (napr. do elektronickej schránky ústredia na Ústrednom portáli verejnej správy www.slovensko.sk), ktoré vyžaduje úspešnú autentifikáciu sťažovateľa. Ak sťažnosť podaná v elektronickej podobe nie je autorizovaná ani odoslaná prostredníctvom prístupového miesta, ktoré vyžaduje úspešnú autentifikáciu sťažovateľa, sťažovateľ ju musí do piatich pracovných dní od jej podania potvrdiť a to vlastnoručným podpisom, jej autorizáciou alebo jej odoslaním prostredníctvom prístupového miesta, ktoré vyžaduje úspešnú autentifikáciu sťažovateľa, inak sa sťažnosť odloží.

Podľa zákona č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach sa za sťažnosť nepovažuje podanie, ktoré:

- má charakter dopytu, vyjadrenia, názoru, žiadosti, podnetu alebo návrhu,
- poukazuje na konkrétne nedostatky v činnosti orgánu verejnej správy, ktorých odstránenie alebo vybavenie je upravené osobitným predpisom (napr. Trestný poriadok, Správny súdny poriadok, zákon o priestupkoch, atď...),
- je sťažnosťou podľa osobitného predpisu,
- smeruje proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy vydanému v konaní podľa osobitného predpisu (napr. správny poriadok),
- smeruje proti záverom kontroly, auditu, dohľadu (napr. stavebného dohľadu), dozoru alebo inšpekcie podľa osobitného predpisu alebo
- obsahuje utajované skutočnosti alebo z obsahu ktorého je zrejmé, že jeho vybavením ako sťažnosti podľa tohto zákona by došlo k ohrozeniu utajovaných skutočností podľa osobitného predpisu. (§ 4 ods. 1 zákona č. 9/2010 o sťažnostiach)

O sťažnosť nejde v prípade podania orgánu verejnej správy, v ktorom sa poukazuje na nedostatky v činnosti iného orgánu verejnej správy ani v prípade podania osoby poverenej súdom na výkon verejnej moci. V prípade, ak ústredie nie je príslušné na vybavenie sťažnosti, postúpi ju najneskôr do 10 pracovných dní od doručenia orgánu verejnej správy príslušnému na jej vybavenie a zároveň o tom upovedomí sťažovateľa.

Lehota na vybavenie sťažností je 60 pracovných dní. Ak je sťažnosť náročná na prešetrenie, môže generálny riaditeľ ústredia alebo nim splnomocnený zástupca lehotu na vybavenie sťažnosti predĺžiť pred jej uplynutím o 30 pracovných dní, pričom predĺženie lehoty ústredie oznámi sťažovateľovi písomne, s uvedením dôvodu.

Záver

Rodičia zastupujú maloleté dieťa v tých právnych úkonoch, na ktoré nie je spôsobilé, s výnimkou právnych úkonov, pri ktorých môže vzniknúť kolízia záujmov. V tomto prípade, súd ustanoví maloletému dieťaťu kolízneho opatrovníka, ktorým je orgán sociálnoprávnej

ochrany detí a sociálnej kurately reprezentovaný konkrétnym úradom práce sociálnych vecí a rodiny, ktorý zastupuje jeho sociálny pracovník.

Prvoradým hľadiskom pri výkone funkcie kolízneho opatrovníka je záujem dieťaťa, ktorý si častokrát rodičia zamieňajú so svojím záujmom, čo vedie k ich nespokojnosti s činnosťou sociálneho pracovníka či samotného úradu pri výkone funkcie kolízneho opatrovníka. Naproti tomu však nemožno opomenúť ani prípady, kedy výhrady rodičov sú založené na preukázateľnom neplnení si povinností a porušovaní zákona zo strany sociálneho pracovníka alebo samotnej inštitúcie, ktorú pracovník v konaní zastupuje.

Pre tieto prípady je zo strany rodiča maloletého dieťaťa v prvom rade nevyhnutným ustáliť si subjekt, s ktorého pôsobením v danom konaní nie je spokojný a v nadväznosti na to, zvolíť správny inštrument, ktorým sa bude domáhať nápravy vzniknutého stavu., nezamieňajúc si opravné prostriedky ako inštitúty civilného procesu s verejnoprávnou úpravou podávania sťažností.

Literatúra

PAVELKOVÁ, B. 2011. *Zákon o rodine. Komentár*. Praha: C. H. Beck, 2011, 640 s. ISBN 978-80-7400-359-2

Zákon č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník

Zákon č. 36/2005 Z.z. o rodine a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 160/2015 Z.z. Civilný sporový poriadok

Zákona č. 161/2015 Z. z. Civilný mimosporový poriadok

Zákon č. 305/2005 Z.z. o sociálnoprávnej ochrane detí a o sociálnej kuratele a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 9/2010 o sťažnostiach v znení neskorších predpisov

Adresa autora

JUDr. Kristína Piovarčiová
Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach
Katedra občianskeho práva
Kováčska 46, 040 01 Košice
k.piovarciova@gmail.com

APLIKÁCIA PRINCÍPU NAJLEPŠIEHO ZÁUJMU MALOLETÉHO DIEŤAŤA PRI OBMEDZENÍ A ZÁKAZU STYKU RODIČA S DIEŤAŤOM

APPLYING THE PRINCIPLE OF THE BEST INTEREST OF A MINOR CHILD IN LIMITING AND PROHIBITING PARENTAL CONTACT WITH A CHILD

Alica Fedorová

Abstract:

Restricting or completely banning contact with a minor is one of the most serious interference with parental rights and obligations. The purpose of this contribution is to highlight the consequences of limiting or possibly definitively separating the child from its parent and emphasizing that such radical intervention should be applied only in cases where it is necessary in the interest of the child because the priority interest of each child is favorably building and maintaining its relationship to both parents.

Keywords: minor, best interests of the child, family, restriction and prohibition of contact

Úvod

Obmedzenie, prípadne úplný zákaz styku rodiča s maloletým dieťaťom patrí medzi najzávažnejšie zásahy do rodičovských práv a povinností. Prichádza do úvahy jedine v takých prípadoch, ak súd zistí, že takéto opatrenie je v záujme dieťaťa nevyhnutné. Z uvedeného dôvodu je preto dôležité klásť na prvé miesto práve najlepší záujem dieťaťa, ktorý je nosným a prioritným princípom vo všetkých konaniach, ktoré sa ho týkajú, pretože v záujme zabezpečenia úplného a všestranného rozvoja maloletého dieťaťa tak po citovej, rozumovej, emocionálnej stránke je vytvorenie, čo najpriaznivejších podmienok pre jeho zdravý vývoj, aby nebolo vystavované napätým situáciám, stresom, strachom a nebolo nútené čeliť emocionálnym atakom, ktoré ešte vzhľadom na svoj vek a vyzretosť nedokáže samostatne spracúvať a zvládnuť. Aj keď záujmy detí a rodičov majú byť v rovnováhe, zvrchovaný záujem dieťaťa môže podľa okolností konkrétneho prípadu prevážiť nad záujmom rodiča, pričom posúdenie proporcionality zostáva vždy na vnútroštátnych súdoch, ktoré sú v bezprostrednom kontakte so zúčastnenými stranami.

1. Princíp najlepšieho záujmu maloletého dieťaťa a jeho zakotvenie v slovenskom právnom poriadku

V súčasnosti už pojem záujem dieťaťa nemožno chápať zužujúco, len ako „záujem zdravia dieťaťa“, ako ho upravoval Zákon č. 94/1963 Zb. o rodine, ale treba ho chápať čo najextenzívnejšie. V záujme dieťaťa je predovšetkým to, aby vyrastalo v atmosfére šťastia, lásky, porozumenia, stability, tolerancie a harmónie, aby jeho výchova smerovala

k pozitívnemu rozvoju jeho osobnosti, nadania, rozumových a fyzických schopností, mravnému, duchovnému a sociálnemu rozvoju a aby boli rešpektované jeho práva uvedené v Dohovore o právach dieťaťa, ako aj v iných právnych predpisoch.

Až novela Zákona o rodine č. 175/2015 Z. z. povýšila legislatívno – technickým spôsobom princíp záujmu dieťaťa tak, že tento princíp získal v systematike Zákona o rodine patričné kardinálne miesto v podobe článku 5. Cieľom tohto nového ustanovenia bolo motivovať najmä súdy a všetky subjekty, ktoré voči dieťaťu vykonávajú svoje práva a povinnosti, aby mali záujem dieťaťa na zreteli a aby ho starostlivo posudzovali a zodpovedne určovali v konkrétnych prípadoch. Novela Zákona o rodine č. 175/2015 Z. z. zasiahla aj do úpravy zákona č. 305/2005 Z. z. o sociálnoprávnej ochrane detí a sociálnej kurately, keď ustanovenie § 3 bolo doplnené o nový odsek o tom, že prvoradým hľadiskom pri voľbe a uplatňovaní opatrení sociálnoprávnej ochrany detí a sociálnej kurately je najlepší záujem dieťaťa, na určovanie a posudzovanie ktorého sa uplatňuje zásada o záujme dieťaťa podľa článku 5 Zákona o rodine. Toto krížové prepojenie dvoch zákonov má zabezpečiť určitú mieru koherencie v konaniach a postupoch súdov a orgánov sociálnoprávnej ochrany, pričom sa chápe ako platforma pre vzájomný dialóg medzi zúčastnenými profesiami, ktoré majú mať na zreteli spoločne kritéria najlepšieho záujmu dieťaťa.

Princíp najlepšieho záujmu dieťaťa je významným princípom nie len v slovenskom právnom poriadku, ale aj v medzinárodnom práve. Pojem záujem dieťaťa je v slovenskej legislatíve zakotvený v ustanovení článku 5 Zákona č. 36/2005 Z. z. o rodine, ktoré aj keď neobsahuje definíciu záujmu dieťaťa, tak ponúka demonštratívnym a nehierarchickým spôsobom výpočet kritérií záujmu dieťaťa.

Pri určovaní a posudzovaní záujmu maloletého dieťaťa sa zohľadňuje najmä úroveň a starostlivosť o dieťa, bezpečie dieťaťa, ako aj bezpečie a stabilita prostredia, v ktorom sa dieťa zdržiava, ochrana dôstojnosti, ako aj duševného, telesného a citového vývinu dieťaťa, okolnosti, ktoré súvisia so zdravotným stavom dieťaťa alebo so zdravotným postihnutím dieťaťa, ohrozenie vývinu dieťaťa zásahmi do jeho dôstojnosti a ohrozenie vývinu dieťaťa zásahmi do duševnej, telesnej a citovej integrity osoby, ktorá je dieťaťu blízkou osobou, podmienky na zachovanie identity dieťaťa a na rozvoj schopnosti a vlôh dieťaťa, názor dieťaťa a jeho možné vystavenie konfliktu lojality a následnému pocitu viny, podmienky na vytváranie a rozvoj vzťahových väzieb s obidvomi rodičmi, súrodencami a s inými blízkymi osobami, využitie možných prostriedkov na zachovanie rodinného prostredia dieťaťa, ak sa zvažuje zásah do rodičovských práv a povinností.

Pojem záujem dieťaťa je komplexný, adaptabilný a pružný, čo znamená, že jeho obsah sa má určiť podľa okolností prípadu. Povinnosťou štátu je rešpektovanie a vykonávanie práva dieťaťa za účelom posúdenia a prioritného uplatňovania jeho najlepšieho záujmu. Štát musí prijať všetky potrebné ciele a konkrétne opatrenia na úplné vykonávanie tohto práva. Musí zabezpečiť, aby bol záujem dieťaťa riadne integrovaný a konzistentne uplatňovaný v každom kroku verejnej inštitúcie, najmä vo všetkých vykonávacích opatreniach a súdnych konaniach, ktoré buď priamo alebo nepriamo ovplyvňujú deti. Všetky súdne a správne rozhodnutia týkajúce sa detí majú demonštrovať, že najlepší záujem dieťaťa je prvoradým hľadiskom, kde patrí aj opis, akým spôsobom sa najlepšie záujmy dieťaťa skúmajú a hodnotia a aká váha sa im pripisuje pri rozhodovaní.

2. Najlepší záujem dieťaťa a jeho právny rámec v kontexte medzinárodných dokumentov

Termín najlepšieho záujmu dieťaťa pochádza z anglo – americkej doktríny rodinného práva, kde je označený ako štandard. V rámci medzinárodného kontextu bolo nepochybné prijatie Dohovoru o právach dieťaťa, ktorý v článku 3 odsek 1 normatívne vymedzil, aké postavenie má pojem najlepšieho záujmu dieťaťa a ako treba s týmto pojmom nakladať. Toto ustanovenie vymedzuje, že najlepšie záujmy dieťaťa majú byť prvoradým hľadiskom pri akejkoľvek činnosti týkajúcej sa detí.

Pojem najlepší záujem dieťaťa sa okrem tohto Dohovoru vyskytuje aj v iných medzinárodných zmluvách a rovnako aj slovenský právny poriadok pracuje s týmto pojmom, no s tým rozdielom, že používa len pojem záujem a nie najlepší záujem a napokon aj normy európskeho práva preberajú do príslušných prameňov sekundárneho práva pojem najlepších záujmov dieťaťa.

Nemožno opomenúť ani Chartu základných práv Európskej únie, ktorá zakotvila pravidlo, jazykovo rozdielne, obsahovo však zrejme totožné s článkom 3 odsek 1 Dohovoru o právach dieťaťa vo svojom článku 24 odsek 2.

V modernej spoločnosti sa blaho dieťaťa stalo dôležitým princípom, ktorého ochrana bola implementovaná do príslušných právnych systémov. Kým anglofónne právne systémy vo Veľkej Británii alebo v USA používajú princíp „najlepšieho záujmu dieťaťa“, európsky systém práva používa poväčšine pojem „blaho dieťaťa“. Oba pojmy však presadzujú rovnaký koncept, ktorým je presvedčenie, že blaho detí je dobrom, ktoré musí byť za každých okolností chránené. Princíp záujmu dieťaťa je významným princípom nie len v právnom poriadku Slovenskej republiky, ale aj v medzinárodnom práve, nakoľko Slovenská republika sa na medzinárodnom poli ako jedna z prvých desiatich krajín zasadila o významný posun procesných garancií ochrany práv ohrozených detí, alebo detí, ktorých práva už boli porušené. Slovenská republika ako deviata krajina ratifikovala Opčný protokol k Dohovoru o právach dieťaťa o procedúre oznámení (sťažností)..

Podstata tohto protokolu pre deti spočíva v tom, že zavádza medzinárodný procesný mechanizmus zakotvujúci možnosť a postup podávania oznámení, respektíve sťažností zo strany jednotlivcov, skupiny jednotlivcov alebo v mene jednotlivca či skupiny jednotlivcov, v prípadoch porušenia práv garantovaných Dohovorom o právach dieťaťa alebo niektorým z jeho substantívnych protokolov. Nezanedbateľný význam má preambula tohto protokolu, kde Slovenská republika ako zmluvná strana protokolu uznáva, že osobitné a závislé postavenie detí môže pre ne vytvárať skutočné ťažkosti pri dosahovaní nápravy v prípade porušenia ich práv.

Aj keď termín záujem dieťaťa používa medzinárodne a európske právo, ako aj vnútroštátny právny poriadok, koncepcia rozpracovania tohto normatívneho rámca je pomerne odlišná. Vnútroštátny právny poriadok sa takmer vôbec nevenuje konceptuálnemu rozpracovaniu najlepšieho záujmu dieťaťa, nakoľko teória rodinného práva sa venuje skôr otázkam osvojenia, starostlivosti o maloleté dieťa, či výživnému, pričom záujmy dieťaťa ostávajú skôr len okrajovou, doplnkovou požiadavkou v tejto právnej úprave. Oproti tomu je však doktrína najlepších záujmov dieťaťa z pohľadu medzinárodného práva široká, nakoľko princíp najlepšieho záujmu dieťaťa je rozoberaný z viacerých hľadísk. V prvom rade sa jedná

o dokumenty nenormatívneho charakteru, ktorých vydavateľom je samotný Výbor pre práva dieťaťa OSN, ktorého úlohou je predovšetkým monitorovanie implementácie Dohovoru o právach dieťaťa.

V oblasti práva Európskej únie sa pojem záujem dieťaťa začal výraznejšie používať až od prijatia Charty základných práv Európskej únie, nakoľko sa mu dovtedy venoval len Súdny dvor Európskej únie a zriedkavé články v odborných časopisoch. Výbor pre práva dieťaťa vydal dňa 29.03.2013 Komentár č. 14 o práve dieťaťa na to, aby jeho najlepšie záujmy boli prvoradým hľadiskom. Výbor zdôrazňuje, že najlepšie záujmy dieťaťa uvedené v článku 3 odsek 1 Dohovoru o právach dieťaťa majú trojaký význam. V prvom prípade za najlepšie záujmy dieťaťa označuje hmotné právo nárok, respektíve právo dieťaťa na zohľadnenie jeho najlepších záujmov, právo dieťaťa nárokovať posúdenie jeho najlepších záujmov ako prvoradé hľadisko v prípade kolízie rozličných záujmov v spore. Najlepšie záujmy dieťaťa sú súčasne aj základným interpretačným právnym princípom, čo znamená, že sú normatívnym vyjadrením interpretačného kritéria, kde rozhodujúci orgán musí zvoliť tú možnosť interpretácie sporného ustanovenia, ktorá najefektívnejšie slúži najlepším záujmom dieťaťa. V neposlednom rade sa najlepšie záujmy dieťaťa považujú za procesnú normu, ktorej podstata spočíva v tom, že v prípade akéhokoľvek rozhodovania s dopadom na dieťa, rozhodovací proces musí zahŕňať zhodnotenie možné, či už pozitívneho alebo negatívneho dopadu tohto rozhodnutia. Rozhodnutie musí obsahovať jednoznačné vysvetlenie, akým spôsobom bol nárok priznaný, teda to, čo konkrétne sa považuje za najlepšie záujmy dieťaťa, na základe akých kritérií a ako boli záujmy dieťaťa vyvažované v porovnaní s inými záujmami.

3. Obmedzenie a zákaz styku maloletého dieťaťa s rodičom

Najzávažnejším zásahom do rodičovských práv a povinností je obmedzenie a zákaz styku maloletého dieťaťa s rodičom. Tento inštitút upravuje Zákon o rodine v ustanovení § 25 odsek 3 a to tak, že ak je to potrebné v záujme maloletého dieťaťa, súd obmedzí styk maloletého dieťaťa s rodičom alebo zakáže styk maloletého dieťaťa s rodičom, ak nie je možné zabezpečiť záujem maloletého dieťaťa obmedzením styku maloletého dieťaťa s rodičom. K tomuto radikálnemu prostriedku súd prikróčí až vtedy, ak sa bez akýchkoľvek pochybností preukáže, že styk rodiča s dieťaťom pôsobí na dieťa negatívne.

Vychádzajúc z citovaného ustanovenia môžeme konštatovať, že obmedzenie prípadne úplný zákaz styku rodiča s maloletým dieťaťom prichádza do úvahy jedine vtedy, ak súd zistí, že takéto opatrenie je v záujme dieťaťa nevyhnutné a práve z uvedeného dôvodu je potrebné klásť na prvé miesto vždy najlepší záujem dieťaťa. Aj keď záujmy maloletých detí a rodičov majú byť v rovnováhe, zvrchovaný záujem dieťaťa môže podľa okolností konkrétneho prípadu prevážiť nad záujmom rodiča, pričom posúdenie proporcionality zostáva na vnútroštátnych súdoch, ktoré sú v bezprostrednom kontakte so zúčastnenými stranami. Súd má v prípade využitia tohto inštitútu rozsiahle možnosti, kedy môže tento inštitút využiť, pričom je vždy nevyhnutné prihliadať nie len na záujem maloletého dieťaťa, ale aj na ohrozenie jeho fyzického alebo psychického zdravia a mravného vývoja. Rovnako je nutnosťou prihliadať aj na hľadisko možnej nevhodnosti životného príkladu rodiča pre maloleté dieťa, a to so zreteľom na spôsob života, ktorý rodič vedie.

Nemožno však opomenúť ani názor a vôľu maloletého dieťaťa, kedy je nevyhnutné, aby súd poznal aj názor maloletého dieťaťa, a to za predpokladu, že dieťa je schopné

vzhľadom na svoj vek a celkovú rozumovú vyspelosť, či už duševnú alebo intelektuálnu, vyjadriť vo vzťahu k súdu svoj samostatný názor. Z časového hľadiska možno obmedziť alebo zakázať styk rodiča s dieťaťom na neurčitú dobu, bez časového obmedzenia, alebo aj na dobu určitú, ak bude možné bezpečne ustáliť dobu, počas ktorej má obmedzenie alebo zákaz styku trvať, z čoho však nemožno vyvodiť, že obmedzenie prípadne zákaz by mal trvať navždy.

V prípade, ak by styk rodiča s dieťaťom vplýval na záujmy dieťaťa negatívne alebo by tu existovala odôvodnená obava z tohto negatívneho vplyvu, súd po tomto zistení obligatórne obmedzí alebo zakáže styk maloletého dieťaťa s rodičom. Obmedzenie môže predovšetkým spočívať v určení kratšieho času pre styk s dieťaťom alebo predĺženie časových intervalov medzi stretnutiami s týmto rodičom, než aké boli dohodnuté v dohode rodičov alebo určené skorším rozhodnutím súdu.

Z pozitívneho záväzku štátu na poli ústavnej garancie a ochrany rodiny a rodičovstva, respektíve rodinného a súkromného života vyplýva, že súdy sú povinné zverenými procesnými prostriedkami vytvárať predpoklady na urovanie narušených vzťahov medzi rodičmi a deťmi, vrátane prostriedkov donútenia, ak takéto opatrenie môže viesť k sledovanému cieľu a ak je primerané. Jediným kritériom pre vyslovenie zákazu styku rodiča s dieťaťom je aktuálna nevyhnutnosť takého opatrenia a záujem dieťaťa, z ktorého táto nevyhnutnosť vyplýva.

Rozhodnutie súdu o zákaze styku však nemožno chápať ako konečné „odpratanie“ nepríjemného sporu. Z intenzity zásahu do základného práva podľa článku 32 odsek 4 Listiny a článku 8 odsek 1 Dohovoru, akú predstavuje práve zákaz styku rodiča s dieťaťom, vyplýva požiadavka, aby súdy a štátne orgány nečakali pasívne dovtedy, kým dieťa formálne dosiahne plnoletosť a predmet konania odpadne, prípadne dovtedy, kým sa samovoľne alebo inak zmenia pomery a jedna zo zúčastnených strán sa na súd opätovne obráti s formálnym procesným návrhom na úpravu styku. Zákaz styku rodiča s dieťaťom autoritatívne vyslovený súdom, najmä ak rodič nezneužil svoju rodičovskú zodpovednosť je opatrením časovo obmedzeným, aj keď zákon jeho účinnosť výslovne ustanovením nejakej lehoty neobmedzuje. Orgány sociálnoprávnej ochrany a súdy, každý vo svojej pôsobnosti, preto musia aktívne skúmať, či dôvody tohto opatrenia trvajú, inými slovami, či sa toto opatrenie postupom času a zmenou okolností nestalo neprimeraným.

4. Konanie o obmedzenie a zákaz styku maloletého dieťaťa s rodičom

Nová zásada o najlepšom záujme maloletého dieťaťa bola zakotvená aj v rámci Zákona č. 161/2015 Z. z. Civilného mimosporového poriadku, ktorý vstúpil do súdnej praxe 1. júla 2016. Civilný mimosporový poriadok zdôrazňuje, že súd koná v najlepšom záujme dieťaťa a ak je to vhodné, informuje dieťa o všetkých podstatných otázkach týkajúcich sa priebehu konania a veci samej.

Procesnú stránku obmedzenia a zákazu styku rodiča s maloletým dieťaťom upravuje práve Civilný mimosporový poriadok v ustanoveniach upravujúcich starostlivosť súdu o maloletých, kde tento inštitút môžeme sumbsumovať pod úpravu výkonu rodičovských práv a povinností.

Návrh na obmedzenie, respektíve zákaz styku rodiča s maloletým dieťaťom sa podáva na miestne príslušný súd, v obvode, ktorého má maloletý bydlisko. Po podaní návrhu, súd vo

veci nariadi pojednávanie, na ktorom vypočuje oboch rodičov a kolízneho opatrovníka, ktorým je Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny, ktorý v tomto konaní zastupuje maloleté dieťa. V rámci konania o obmedzenie a zákaz styku rodiča s dieťaťom sa súd musí vysporiadať s viacerými skutočnosťami, a teda to, aký rozsah úpravy rodičovských práv a povinností je v záujme maloletého dieťaťa a v neposlednom rade, či je vôbec potrebné obmedziť alebo zakázať styk rodiča s maloletým dieťaťom. Súd v prvom rade musí počas dokazovania zisťovať záujem maloletého dieťaťa, čo však nie je otázkou jednoduchou, pretože v zásade nejde len o právny problém, ale aj o problém psychologický.

Je nepochybné, že je v záujme maloletého dieťaťa stretávať sa s jeho rodičmi a len v krajných prípadoch by mala do úvahy prichádzať aplikácia týchto dvoch inštitútov, no na strane druhej je v záujme maloletého dieťaťa styk upraviť tak, aby bola zachovaná stabilita výchovného prostredia, v ktorom dieťa vyrastá a aby dieťa v dôsledku takého zásahu nebolo obmedzované v iných právach alebo povinnostiach.

Záujem maloletého dieťaťa súd zisťuje procesným dokazovaním, a to v niekoľkých štádiách. Na začiatku sa vykoná výsluch rodičov za účelom zistenia osobnostných, ale aj materiálnych predpokladov riadne sa o dieťa postarať počas realizácie styku. Prostredníctvom kolízneho opatrovníka sa zisťuje vhodnosť prostredia domácnosti pre realizáciu styku, respektíve pomery v domácnostiach rodičov, a to nie len vhodnosť po hygienickej stránke, ale aj pripravenosť domácnosti na pobyt dieťaťa, napríklad vybavenosť detskej izby, možnosť prípravy do školy a podobne.

Najdôležitejším argumentom pri rozhodovaní súdu o styku rodiča s maloletým dieťaťom je nepochybne názor maloletého dieťaťa, kde Zákon o rodine ukladá súdu povinnosť prihliadať na jeho názor so zreteľom na jeho vek a vyspelosť. Ak dieťa dokáže svoj názor vyjadriť, tak ho súd zisťuje prostredníctvom kolízneho opatrovníka na vhodnom mieste, ale je možno vypočuť maloletého aj na súde. Pokiaľ je však dieťa útleho veku, na jeho názor nemožno prihliadať, pretože nedokáže posúdiť dosah takéhoto rozhodnutia. Vtedy sa vykoná znalecké dokazovanie, a to tak, že súd ustanoví znalca z odvetvia detskej psychológie a psychológie dospelých za účelom vypracovania znaleckého posudku, ktorý odporučí súdu, v akom rozsahu je najlepšie styk rodiča s maloletým dieťaťom upraviť, prípadne sa vyjadriť, či je nevyhnutné, aby sa styk obmedzil alebo zakázal.

V konaniach, v ktorých sa rozhoduje vo veciach maloletého dieťaťa, má maloleté dieťa právo byť vypočuté. Jeho názoru sa musí venovať náležitá pozornosť a rovnako aj súd musí v odôvodnení rozhodnutia vysporiadať so skutočnosťou, prečo na názor maloletého dieťaťa prihliadal a vzal ho do úvahy alebo prečo na jeho názor neprihliadal, prípadne prečo výsluch dieťaťa nevykonal

Pokiaľ súd skutočne dospeje k tomu, že styk rodiča s maloletým dieťaťom treba obmedziť alebo zakázať, vždy musí byť jednoznačne preukázané, že tieto výnimočné prípady, respektíve takýto postup je v záujme maloletého dieťaťa. Obmedzenie styku znamená jeho zúženie v nevyhnutnej miere a zákaz styku spočíva v tom, že súd styk neupraví, ale ho zakáže. Pôjde predovšetkým o prípady, keď oprávnený rodič styk s maloletým zneužíva takým spôsobom, že to má negatívny vplyv na zdravý vývin maloletého dieťaťa a rovnako aj tento negatívny vplyv sa preukazuje znaleckým dokazovaním.

Konanie vo veci starostlivosti o maloletých, kde patrí aj konanie o obmedzenie, prípadne zákaz styku maloletého dieťaťa s rodičom nie je konaním návrhovým, čo znamená,

že možno ho začať aj bez návrhu, a teda je ovládaný vyhľadávacou zásadou, kedy je súd povinný vykonať aj iné dôkazy na zistenie skutkového stavu, než aké boli navrhnuté účastníkmi konania, pričom je zdôraznená aktívna úloha súdu v týchto konaniach, ktorý musí chrániť záujmy dieťaťa. Rozhodnutie o zákazu styku musia teda súdy vo vzájomnej súčinnosti s orgánmi sociálnoprávnej ochrany detí využiť, ako priestor na vytváranie podmienok na to, aby styk medzi rodičom a dieťaťom mohol byť obnovený, na prehodnotenie doterajšej stratégie a voľbu ďalších aktuálne vhodných opatrení.

Podľa ustálenej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva je byť spolu pre rodiča a jeho dieťa základným prvkom rodinného života a vnútroštátne opatrenia, ktoré im v tom bránia, sú zásahom do práva chráneného článkom 8 Európskeho dohovoru. Pozitívny záväzok prijať opatrenia na uľahčenie obnovy rodiny hneď ako to bude možné, spočíva na príslušných orgánoch od začiatku času vzatia do starostlivosti, a to čím ďalej, tým viac, avšak vždy musia byť v rovnováhe s povinnosťou uvážiť to, čo je vo zvrchovanom záujme dieťaťa. Minimum, aké sa dá od štátnych orgánov očakávať je z času na čas zistiť, či sa situácia v rodine o niečo zlepšila.

Pokiaľ však ide o prepojenie aplikácie princípu najlepšieho záujmu maloletého dieťaťa s verejnou správou, je významný napríklad Nález ÚS 695/200 (ÚS ČR), ktorý poukazuje na to, že dominantným ustanovením Dohovoru o právach dieťaťa je článok 3, v ktorom sa konštatuje, že záujem dieťaťa musí byť prvoradým hľadiskom pri akejkoľvek činnosti týkajúcej sa detí, nech už uskutočňovanej verejnými alebo súkromnými zariadeniami sociálnej starostlivosti, súdmi, správnymi alebo zákonodarnými orgánmi. Akokoľvek možno považovať za prirodzené a žiaduce, aby dieťa bolo vychovávané svojimi rodičmi, nedá sa odhliadnuť od toho, že aj dieťa samé je bytosťou jedinečnou, obdarenou neodňateľnými, nescudziteľnými, nepremlčateľnými a nezrušiteľnými základnými právami a slobodami, teda bytosťou, ktorej by sa malo dostať pri jej vývine to najlepšie, totiž to, aby uvedené atribúty nezostali len prázdnyimi slovami.

5. Zo súdnej praxe

Vnútroštátne súdy v rámci svojej rozhodovacej praxe apelujú na rodičov, aby vždy riadne zvážili, či podanie návrhu na obmedzenie, prípadne zákaz styku rodiča s dieťaťom je skutočne potrebný. Často však nastávajú také situácie, kedy miernejšie opatrenia neprichádza do úvahy a je nevyhnutné pristúpiť k takémuto radikálnemu riešeniu.

V prípade ak je dieťa po rozvode manželov zverené do osobnej starostlivosti jednému z nich, tak súčasťou takéhoto rozhodnutia je aj úprava rodičovských práv a povinností k maloletému dieťaťu na čas po rozvode manželstva. Nie je ničím nezvyčajné, že práve realizáciou styku rodiča s dieťaťom začnú vznikať prvé problémy. Ak napríklad dieťa vidí, že otec sa k matke, respektíve k svojej bývalej manželke správa nevhodným spôsobom, automaticky to dieťa začne vnímať. Maloleté deti to veľmi zle znášajú, má to vážny negatívny dopad na ich citové vnútorné prežívanie, deti to mátie, prikladajú si pocit viny a vzniká u nich pocit neistoty. Následne vzniká situácia, kedy daný stav nie je v záujme maloletého dieťaťa, vedie k deformácii vzájomného vzťahu medzi dieťaťom a otcom, čo môže mať nepochybne vplyv na jeho zdravý psychický vývin. Rozpad partnerského vzťahu rodičov nemôže znamenať pre dieťa pocit neistoty v jeho prirodzených väzbách na oboch rodičov a ani to, že sa stane nástrojom v ich rukách.

Treba zdôrazniť, že v záujme maloletých detí je aj prípadné obmedzenie styku rodiča s dieťaťom alebo tiež zmena výchovného prostredia dieťaťa, ak je rodič výchovne nespôsobilý a nerešpektuje právo druhého rodiča na styk s dieťaťom. Bolo by preto vhodné a potrebné, aby rodičia usmerňovali svoje správanie tak, aby nedošlo k obmedzeniu ich rodičovských práv, z dôvodu nepriaznivého vplyvu ich správania sa voči jednému z nich na maloleté dieťa.

Okrem nesprávneho životného príkladu jedného z rodičov pre dieťa, môže súd pristúpiť k aplikovaniu tohto inštitútu napríklad aj vtedy, ak jeden z rodičov trpí duševnou chorobou, ktorá nie je len prechodná, prípadne iným ochorením, ktoré môže negatívne vplývať na dieťa. Ako príklad uvádzame uznesenie Krajského súdu Bratislava sp. zn. 15Cop/510/2018 zo dňa 10.12.2018, ktoré sa zaoberalo práve skutočnosťou, keď otec trpel psychickým ochorením, schizofréniou a styk s maloletým dieťaťom bol upravený výlučne za prítomnosti matky. Otec bol nekritický voči svojmu ochoreniu a odmietal sa liečiť. Styk otca s maloletým dieťaťom prebiehal spočiatku za prítomnosti matky, no nie vždy sa dal korigovať a matka nie vždy mohla negatívne správanie otca pod vplyvom jeho ochorenia zmeniť.

V dôsledku neustále sa zhoršujúceho zdravotného stavu otca, bez liečby, bol otec nebezpečný sám pre seba a predovšetkým pre svoje okolie. Otec matku viackrát ohrozil v prítomnosti maloletého dieťaťa. Otec sa pri občasnom stretávaní s maloletým správal neadekvátne k svojim rodičovským povinnostiam, na adresu matky sa vyjadroval vulgárne, dával jej intímne návrhy a snažil sa o fyzický kontakt. Maloletý sa v prítomnosti otca stával neovládateľným a psychicky rozladeným, nakoľko bol v takom veku, že situáciu už dokázal vnímať.

Krajský súd Bratislava vo svojom odôvodnení rozhodnutia poukázal na to, že aj keď rodičovské práva a povinnosti k maloletému dieťaťu majú obaja rodičia, rovnako právom maloletého je, aby mal zabezpečený pravidelný kontakt s oboma rodičmi, avšak za predpokladu, že sa dostatočne preukáže, že otec aj napriek svojmu psychickému ochoreniu neohrozuje zdravý psychický a fyzický vývin dieťaťa a dieťa pri realizácii styku s otcom nie je vystavené záťažovým negatívnym vplyvom v dôsledku neschopnosti otca ovládať svoje správanie, či už vo vzťahu k maloletému alebo aj k jeho matke, ktorej prítomnosť je pri styku otca s maloletým potrebná. Otcov nekritický postoj k svojmu ochoreniu a neochota liečiť sa spôsobovalo, že nebolo možné vylúčiť nevyspytateľnosť jeho chovania, ktoré v sebe nieslo prvky agresivity, vulgárnosti a neprimeraného správania, pred dôsledkami ktorého bolo potrebné poskytnúť maloletému dieťaťu potrebnú ochranu. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti dospel súd k záveru, že je nevyhnutné kontakt maloletého dieťaťa s otcom obmedziť.

Rozvod medzi manželmi by nijakým spôsobom nemal negatívne vplývať na maloleté dieťa, pretože najväčší stres spôsobujú dieťaťu najmä nezhody medzi rodičmi, a práve preto je dieťa náladové, neprispôsobivé, ba až agresívne. Definitívne odlúčenie jedného z rodičov od dieťaťa berie dieťaťu citovú istotu, pevné zázemie, právo na kontakt, pretože každý z rodičov má v živote dieťaťa dôležitú a nezastupiteľnú úlohu.

Bohužiaľ, nastávajú aj situácie, kedy sa po rozpade manželstva dieťa stáva zbraňou v rukách jedného z rodičov. Maloleté dieťa je nevhodne manipulované či už matkou alebo otcom a rodič si absolútne neuvedomuje, že pri zákaze styku sa rodičovi v celom rozsahu odoberie právo stýkať sa s dieťaťom, a to akýmkoľvek spôsobom. Rodičia si niekedy neuvedomujú aké následky môže takýto radikálny zásah vyvolať. U detí vznikajú závažné

poruchy správania, prípadne emočné poruchy. Pre deti by situácia po rozvode mala prinášať, čo najmenej zmien.

Je v záujme dieťaťa, aby udržiavalo rodinné vzťahy s odlúčeným rodičom a aby nebolo odtrhnuté od svojich koreňov. Dieťa má právo na to, aby dostalo príležitosť rozvíjať svoj vzťah ku každému z rodičov a prejavíť svoje city skutočne slobodne bez akéhokoľvek vonkajšieho tlaku druhého rodiča. Je nevyhnutné skúmať, či realizácia styku rodiča s dieťaťom skutočne ohrozuje záujem dieťaťa, alebo či ide iba o predstieranie stavu, ktorý je vyvolaný zámerným pôsobením jedného z rodičov, ktorému je dieťa zverené do osobnej starostlivosti. Zásadne nemožno zakázať styk rodiča s dieťaťom, ak dôvody vyplývajú zo vzťahu medzi rodičmi a nie zo vzťahu medzi rodičom a dieťaťom.

Záujmom dieťaťa bez pochyb je, aby bolo v starostlivosti toho z rodičov, ktorý uznáva úlohu a dôležitosť druhého rodiča v živote dieťaťa a je presvedčený, že aj ten druhý rodič je dobrým rodičom. Pokiaľ preferenčný rodič svoj negatívny postoj nezmení, potom je nevyhnutnosťou zmena nesprávneho výchovného prostredia, keďže v tomto prípade je jeho stabilita negatívna. Dáva záruku toho, že dieťa bude vychovávané v ovzduší nepriateľskom voči druhému rodičovi, bude manipulované, citovo vydierané, programované, alebo korumpované. Žiadna z týchto výchovných metód nemôže napomôcť dosiahnuť cieľ výchovy tak, ako to formuluje Dohovor o právach dieťaťa. Dôležitou požiadavkou je preto, aby súd pri rozhodovaní rešpektoval právo maloletého dieťaťa na zachovanie jeho vzťahu k obidvom rodičom.

Záver

Aj napriek rozsiahlym zmenám v spoločnosti za posledné roky jedna vec ostáva stále rovnaká, a teda to, že dobro dieťaťa má byť vždy v centre záujmu. Neustále sa vedie diskusia o tom, ako poskytnúť dieťaťu tie najlepšie podmienky. V dobe, ktorá neustále zdôrazňuje osobnú slobodu a osobné právo je mimoriadne dôležité, že pre dieťa je nevyhnutnosťou stabilita, priestor na rast a príklad v zodpovednosti.

Cieľom tohto príspevku bolo predovšetkým poukázať na to, že aj v prípade tak radikálneho zásahu, ako je obmedzenie, prípadne úplný zákaz styku rodiča s dieťaťom je nevyhnutné, aby dieťa tento zásah do výkonu rodičovských práv a povinností pocítilo, čo možno najmenej.

Rodič, ktorý s plnohodnotným stykom dieťaťa s druhým z rodičov nesúhlasí, by mal vierohodne preukázať dôvod svojho nesúhlasu. Súdny preto musia vždy citlivo a maximálne obozretne zvažovať naplnenie podmienok pre ten, ktorý model úpravy styku druhého rodiča s maloletým dieťaťom z hľadiska sledovania jeho najlepších záujmov. Súd nesmie byť pri rozhodovaní ovplyvnený vzájomnou rivalitou rodičov, ktorá len sleduje boj o dieťa, prípadne uspokojuje sebecké osobné pohnútky jedného z rodičov. Nesúhlas s plnohodnotným stykom druhého rodiča s dieťaťom môže byť relevantný len vtedy, ak je založený na dôvodoch, ktoré sú spôsobilé intenzívnym spôsobom negatívne zasahovať do záujmu dieťaťa. Ak ide o nepreukázaný alebo nepreskúmateľný dôvod, na ktorom je založený nesúhlas rodiča s pravidelným a plnohodnotným stykom druhého rodiča s dieťaťom, alebo sa v konaní preukáže, že ide o nesúhlas spočívajúci v dôvode, ktorý má pôvod len v osobe rodiča a preukázateľne nemá negatívny vplyv na záujem dieťaťa, súdy nemôžu na tomto nesúhlase založiť svoje rozhodnutie.

Literatúra

Dohovor o právach dieťaťa [cit. 2. februára 2019]. Dostupné z: https://www.unicef.sk/files/dohovor_o_pravach_dietata.pdf

FICEK, M. Obmedzenie a zákaz styku s dieťaťom [cit. 28. januára 2019]. Dostupné z: <https://ficek.sk/obmedzenie-a-zakaz-styku-s-dietatom-31860>

HORVÁTH, E. a VARGA, E. 2014. Zákon o rodine – komentár. Bratislava: Wolters Kluwer s.r.o. s. 129-130. ISBN 978-80-8168-021-2.

HURTAJ, M. Úprava styku rodiča s maloletými deťmi [cit. 28. januára 2019]. Dostupné z: <https://www.hurtaj.sk/uprava-styku-rodica-s-maloletymi-detmi.html>

Charta základných práv Európskej únie [cit. 2. februára 2019]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT>

KARKOŠKOVÁ, S. 2017. Znalecké posudzovanie domáceho násillia v kontexte poručenských sporov o deti. Bratislava: Inštitút pre výskum práce a rodiny. s.7-11. ISBN 978-80-7138-153-2.

LAZAR, J. 2010. Občianske právo hmotné 1. Bratislava: IURA EDITION, spol. s.r.o. s. 366. ISBN 978-808078-346-4.

MICHALIČKOVÁ, J. 2017. Teoretické východiská interpretácie najlepších záujmov dieťaťa v rozhodovacej praxi. In: Rodina a najlepší záujem dieťaťa. Zborník z 5. Medzinárodnej konferencie. Bratislava. s. 108-111. ISBN 978-80-8191-040-1

Nález II.ÚS 363/03 (ÚS ČR) zo dňa 20.01.2005 [cit. 3. februára 2019]. Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/II.US363/03>

Nález III. ÚS 438/05 (ÚS ČR) zo dňa 13.12.2006 [cit. 3. februára 2019]. Dostupné z: <http://kraken.slv.cz/III.US438/05>

Uznesenie Krajského súdu Košice sp. zn. 20Cop/151/2018 zo dňa 09.11.2018

Uznesenie Krajského súdu Bratislava sp. zn. 15Cop/510/2018 zo dňa 10.12.2018

Zákon č. 161/2015 Z. z. Civilný mimosporový poriadok

Zákon č. 36/2005 Z. z. o rodine

Zmeny, ktoré sa po 1. júli 2016 dotknú detí v civilnom súdnom konaní [cit. 2. februára 2019]. Dostupné z: <https://www.justice.gov.sk/Stranky/aktualitadetail.aspx?announcementID=2103>

Adresa autora

JUDr. Alica Fedorová

Katedra dejín štátu a práva

UPJŠ – Právnická fakulta

Kováčska 26, 040 75 Košice

Email: alica.andrusova000@gmail.com

INŠTITÚT ODVOLANIA V PRÁVNEJ ÚPRAVE CSP PO 1.7.2016

APPEAL AFTER LEGAL REGULATION 01.07.2016

Anna Koval'ová

Abstract:

The Appeal is the proper remedy in the Slovak Republic. In the Slovak Republic there was a change on 30.06.2016. This day more than 53 years of existence of the „Občiansky súdny poriadok“ ended. „Občiansky súdny poriadok“ was replaced by Act No. 160/2015 „Civilný sporový poriadok“. Not only „Civilný sporový poriadok“ replaced „Občiansky súdny poriadok“ but also „Civilný mimosporový poriadok“ and „Správny súdny poriadok“. The aim of the work is to provide information on appeals and changes that have occurred in the connection with the establishment „Civilný sporový poriadok“ and to approximate Slovak legal regulations of the appeal.

Keywords: appeal, proceedings on the Court of Appeal

Úvod

Odvolanie je riadnym opravným prostriedkom na území Slovenskej republiky. Súdnym rozhodnutím dochádza k zásahu do základných práv a povinností občanov a preto je tu záujem spoločnosti na tom, aby tieto rozhodnutia boli zákonné, spravodlivé a správne. Človek nie je neomylný, preto sa môže stať, že pri rozhodovaní súdu môže dôjsť k chybe. Odvolaním je garantovaný prieskum každého rozhodnutia ďalšou súdnou inštanciou. Účelom odvolania je napraviť pochybenie súdu prvej inštancie. Právny poriadok na území Slovenskej republiky preto umožňuje, aby sa nesprávne rozhodnutie napravilo skôr, ako nadobudne právoplatnosť.

V Slovenskej republike došlo dňa 30.06.2016 k zmene. Týmto dňom sa ukončilo viac ako 53-ročné obdobie existencie Občianskeho súdneho poriadku. Starý Občiansky súdny poriadok bol nahradený zákonom č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok. Nielen Civilný sporový poriadok nahrádza Občiansky súdny poriadok, ale na jeho miesto prichádza aj Civilný mimosporový poriadok a Správny súdny poriadok.

Verejná správa je zložitý fenomén. Verejnú správu delíme na štátnu správu, samosprávu a ostatnú verejnú správu. Orgány štátu, ktoré vykonávajú štátnu správu môžu byť tiež účastníkom civilného sporového konania či už voči fyzickej alebo právnickej osobe. Preto je potrebné poznať inštitút odvolania podľa Civilného sporového poriadku aj v tejto oblasti.

Cieľom tejto práce je poskytnúť informácie o odvolaní a zmenách, ktoré nastali v spojení so vznikom Civilného sporového poriadku a priblížiť slovenskú právnu úpravu odvolania.

1. Odvolanie

Aj po zmene, ktorá nastala 30.06.2016 zákonodarca zotrval na tom, že odvolanie je jediným riadnym opravným prostriedkom, ktorým možno napadnúť len rozhodnutie, ktoré je neprávoplatné. (Števček a kol., 2017, s. 116) Odvolanie je prípustné len voči rozhodnutiu súdu prvej inštancie. V civilnom sporovom poriadku je upravený taxatívny výpočet uznesení, proti ktorým je možné podať odvolanie. Výkladom teda môžeme dospieť k záveru, že voči ostatným uzneseniam je odvolanie prípustné. Naopak, čo sa týka rozsudku, civilný sporový poriadok upravuje negatívny taxatívny výpočet rozsudkov, proti ktorým odvolanie nie je možné podať. (§ 355 - § 357 zákona č. 160/2015 Civilný sporový poriadok)

Medzi subjekty, ktoré sú oprávnené podať odvolanie podľa Civilného sporového poriadku patria:

- strana, v neprospech ktorej bolo rozhodnutie vydané – stranou je žalobca a žalovaný. Platí tu zásada, že strana sporu, ktorej aspoň čiastočne nebolo vyhovené, je oprávnená podať odvolanie. Ak odvolanie podá strana, ktorá sa odvolania vzdala alebo ho vzala späť, súd je povinný také odvolanie odmietnuť z dôvodu, že osoba ktorá ho podala na to nebola oprávnená,
- intervenient – nová právna úprava upravuje podmienky, na základe ktorých môže intervenient podať odvolanie. Ak nejde o nerozlučné spoločenstvo, môže podať odvolanie len so súhlasom strany, v neprospech ktorej bolo rozhodnuté. Ak ide o nerozlučné spoločenstvo, súhlas nepotrebuje,
- prokurátor – nová právna úprava dáva možnosť aj prokurátorovi, aby podal odvolanie, avšak len v prípade, že do konania vstúpil alebo podal žalobu. (Horváth-Andrášiová, 2015, s. 701-703)

Nová právna úprava upustila od odteraz využívaného inštitútu vedľajšieho účastníka a nahradila ho novým pojmom intervenient. Inštitút intervenienta ostáva naďalej zhodný s inštitútom vedľajšieho účastníka. (Števček-Ficová-Baricová-Mesiarkinová-Bajánková-Tomašovič, 2016, s.1213)

Najvyšší súd ČR vo svojom uznesení pod sp. zn. 33 Cdo 1150/2013 uvádza, že právna úprava vylučuje aby bolo odvolaním napadnuté to, že súd nerozhodol o niektorej časti predmetu konania, o nákladoch konania alebo o predbežnej vykonateľnosti teda nevydaniu takého rozhodnutia vo výroku rozsudku. Z toho vyplýva, že nie je možné podať odvolanie proti výroku, ktorý nebol vydaný. (Uznesenie Najvyššieho súdu ČR sp. zn. 33 Cdo 1150/2013)

Odvolanie musí obsahovať predovšetkým všeobecné náležitosti podania. „*V odvolaní sa popri všeobecných náležitostiach podaniach uvedie, proti ktorému rozhodnutiu smeruje, v akom rozsahu sa napáda, z akých dôvodov sa rozhodnutie považuje za nesprávne (odvolacie dôvody) a čoho sa odvolateľ domáha (odvolací návrh).*“ (§ 363 zákona č. 160/2015 Civilný sporový poriadok) Osobitnou náležitosťou odvolania je uvedenie rozsahu, v akom sa rozhodnutie napáda. Výrok, ktorý nie je odvolaním napadnutý, sa stáva právoplatným. Z toho vyplýva, že rozsah, v akom sa odvolanie napáda možno meniť, kým neuplynie lehota na podanie odvolania. Odvolacie dôvody a dôkazy na ich preukázanie možno meniť a dopĺňať rovnako len do uplynutia lehoty na podanie odvolania. (Števček-Ficová-Baricová-Mesiarkinová-Bajánková-Tomašovič, 2016, s. 1235, 1236)

Lehota na podanie odvolania zostáva naďalej nezmenená. Odvolanie možno podať do 15 dní odo dňa doručenia rozhodnutia na súde, proti ktorému odvolanie smeruje. Čo sa týka odvolacích dôvodov v Civilnom sporovom poriadku, sú prepracované ako dôsledok zmeny koncepcie civilného procesu. Novým odvolacím dôvodom je existencia vady, ktorá mohla mať za následok nesprávne rozhodnutie vo veci. V základných rysoch sa preberá stará právna úprava podľa Občianskeho súdneho poriadku. (Vokálová-Mitterpachová, 2016, s. 163)

Právo na uplatnenie skutočností alebo dôkazov, ktoré neboli uplatnené pred súdom prvého stupňa je obmedzené. Nové skutočnosti a dôkazy v odvolacom konaní, tzv. novoty sú prípustné, len ak sú splnené zákonom stanovené podmienky.

V Civilnom sporovom poriadku možno podľa § 366 prostriedky procesného útoku a prostriedky procesnej obrany použiť ak:

- sa týkajú procesných podmienok,
- sa týkajú vylúčenia sudcu alebo nesprávneho obsadenia súdu,
- má byť nimi preukázané, že v konaní došlo k vadám, ktoré mohli mať za následok nesprávne rozhodnutie vo veci,
- ich odvolateľ bez svojej viny nemohol uplatniť v konaní pred súdom prvej inštancie. (Gešková-Smyčková-Zámožník, 2017, s.144)

Novoty v odvolacom konaní boli rovnako upravené aj v Občianskom súdnom poriadku. Vypustila sa len podmienka, ktorá pripúšťala uplatniť novoty, ak odvolateľ nebol riadne poučený. Novinkou v novej právnej úprave je § 373 ods. 4, podľa ktorého môže uplatniť novoty aj strana vo vyjadrení, najneskôr v lehote na vyjadrenie k odvolaniu. (Vokálová-Mitterpachová, 2016, s. 165)

Súd prvého stupňa vyzve odvolateľa na odstránenie väd uznesením, v ktorom určí ako treba vadu napraviť, určí lehotu na jej nápravu a poučí odvolateľa o následkoch neodstránenia väd. Ak je z podania aspoň trochu zjavné, proti ktorému rozhodnutiu smeruje a v čom účastník konania s daným rozhodnutím nesúhlasí, odvolací súd odvolanie prejedná. (Števček-Ficová-Baricová-Mesiarkinová-Bajánková-Tomašovič, 2016, s. 1254-1255) Súd prvej inštancie doručí odvolanie ostatným subjektom. Ak ide o rozhodnutie vo veci samej, vyzve ich, aby sa k odvolaniu vyjadrili. V Civilnom sporovom poriadku, dochádza k replike – odvolateľovi sa doručí vyjadrenie k odvolaniu a duplike – k vyjadreniu odvolateľa môže protistrana podať vyjadrenie. Civilný sporový poriadok ustanovuje pre tento postup lehoty. (Vokálová-Mitterpachová, 2016, s. 167) Lehota na podanie vyjadrenia k odvolaniu a vyjadrenia k vyjadreniu odvolateľa je 10 dní odo dňa doručenia. (§ 374 ods. 1, 2 zákona č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok) Súd prvej inštancie má možnosť sám rozhodnúť o odvolaní. Ide však o jeho možnosť, nie povinnosť. Súd prvej inštancie tak smie postupovať iba v prípade, že odvolaniu v plnom rozsahu vyhovie. Civilný sporový poriadok ustanovuje, že inštitút autoremedúry možno použiť len proti uzneseniam, voči ktorým je odvolanie prípustné a doteraz z neho nenadobudla práva iná osoba ako odvolateľ. (Števček-Ficová-Baricová-Mesiarkinová-Bajánková-Tomašovič, 2016, s. 1263-1264)

1. 1 Konanie na odvolacom súde

Po vykonaní úkonov na súde prvej inštancie, predloží tento súd bezodkladne vec odvolaciemu súdu. O odvolaní rozhoduje odvolací súd.

Civilný sporový poriadok ustanovuje, že odvolací súd nariadi pojednávanie:

- ak sa má dokazovanie zopakovať,
- ak sa má dokazovanie doplniť,
- ak to vyžaduje dôležitý verejný záujem. (Gešková-Smyčková-Zámožník, 2017, s.145)

Uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 2 Cdo 45/2010: Ak sa má vykonať dokazovanie, pričom nie je dôležité či ide o zopakovanie dokazovania alebo o nové dokazovanie, treba vykonať pojednávanie. Ide o právo účastníka konania na vyjadrenie sa k dokazovaniu. Európsky súd pre ľudské práva doteraz neurčil čo sa považuje za dôležitý verejný záujem a túto otázku necháva na voľnú úvahu senátu odvolacieho súdu. Môže ísť napríklad o spory s väčším okruhom osôb. (Uznesenie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 2 Cdo 45/2010)

Do odvolacieho konania je zavedená nová právna úprava. Ide o zákaz reformatio in peius. V čl. 16 ods. 3 CSP je vyjadrený tak, že v konaní o opravnom prostriedku a v ďalšom konaní nesmie súd rozhodnúť nepriaznivejšie pre stranu, ktorá ktorá uplatnila opravný prostriedok. (Števček a kol., 2017, s. 116)

Odvolací súd odmietne odvolanie, ktoré bolo podané oneskorene, neoprávnenou osobou, také, ktoré smeruje proti rozhodnutiu, voči ktorému nie je odvolanie prípustné a odvolanie, ktoré nemá náležitosti odvolania.

Ak je rozhodnutie vecne správne, odvolací súd toto rozhodnutie potvrdí. Ak sa tak stane, odvolací súd spravidla preberá skutkové a právne závery súdu prvého stupňa. V odôvodnení sa však odvolací súd musí zaoberať vyjadreniami strán prednesenými v konaní, s ktorými sa nevysporiadal súd prvej inštancie. Rovnako sa musí vysporiadať aj s podstatnými tvrdeniami, ktoré boli uvedené v odvolaní. (Horváth-Andrášiová, 2015, s. 701-703)

Podľa § 388 CSP, ak nie sú splnené podmienky na potvrdenie rozhodnutia, ani na zrušenie rozhodnutia súdu prvého stupňa, odvolací súd toto rozhodnutie zmení. (§ 388 zákona č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok)

Z rozhodnutia Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 5Cdo 131/2009 vyplýva, že ak odvolací súd chce zmeniť rozhodnutie súdu prvého stupňa musí zopakovať dokazovanie v takom rozsahu, aký je potrebný. Ak súd dospeje na základe zopakovaného dokazovania k inému skutkovému stavu ako súd prvého stupňa, môže rozhodnutie zmeniť. (Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 5Cdo 131/2009)

Podľa Civilného sporového poriadku odvolací súd rozhodnutie zruší:

- a) ak nie sú splnené procesné podmienky,
- b) ak súd postupoval tak, že porušil právo na spravodlivý súdny proces,
- c) ak súd prvej inštancie nevykonal navrhnuté dôkazy pre nesprávne právne posúdenie veci,
- d) ak neexistujú alebo zanikli dôvody pre vydanie nemeritórneho rozhodnutia. (Gešková-Smyčková-Zámožník, 2017, s.146)

Odvolací súd môže vo veci rozhodnúť aj sám a to len ak sú splnené tieto podmienky podľa § 390 CSP.

1. ak rozhodnutie súdu prvej inštancie bolo už raz odvolacím súdom zrušené, vec bola vrátená na ďalšie konanie a nové rozhodnutie
2. odvolací súd koná a rozhoduje o odvolaní proti novému rozhodnutiu prvostupňového súdu.

V tomto ustanovení možno vidieť, že Civilný sporový poriadok sprísnil procesné podmienky na zrušenie rozhodnutia súdu prvej inštancie. Nová právna úprava má napomôcť k zvýšeniu počtu konečných rozhodnutí odvolacích súdov. Ide o zavedenie zásady „jedenkrát a dosť“ v odvolacom konaní. (Števček a kol., 2017, s. 117) Novou právnou úpravou sa zaručil stav, že odvolací súd môže iba raz zrušiť rozhodnutie súdu prvého stupňa. Táto situácia nenastane v prípade, ak súd prvého stupňa prvým rozhodnutím zastavil konanie lebo nebola splnená procesná podmienka, rozhodnutie bolo zrušené kvôli vecnej nesprávnosti a potom rozhodol súd prvého stupňa rozsudkom vo veci samej a proti tomuto rozsudku bolo podané odvolanie. Súd druhého stupňa bude povinný rozhodnúť o odvolaní rozsudku, len ak aj prvé rozhodnutie, ktoré bolo zrušené, malo formu rozsudku. Takéto rozhodnutie súdu druhého stupňa musí byť konečným rozhodnutím. Znamená to, že súčasťou tohto rozhodnutia musí byť aj rozhodnutie o trovách odvolacieho konania. (Števček-Ficová-Baricová-Mesiarkinová-Bajánková-Tomašovič, 2016, s. 1306-1307)

„Ak odvolací súd nepostupuje v zmysle § 390 CSP a nerozhodne v merite veci, hoci na takéto rozhodnutie boli splnené podmienky stanovené v uvedenom ustanovení Civilného sporového poriadku, ide o zásadné pochybenie, v dôsledku ktorého nebol dosiahnutý účel zakotvený v § 390 CSP, ktorým je zrýchlenie konania rozhodnutím v merite veci, ale naopak priebeh konania pri rozhodovaní o uplatnenom nároku sa opätovne spomalil. Takýmto postupom odvolacieho súdu došlo k zbytočným prieťahom, a tým aj k porušeniu základného práva podľa čl. 48 ods. 2 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru.(nález Ústavného súdu SR z 25. októbra 2017, č. k. III. ÚS 379/2017-35)“
(<https://www.najpravo.sk/judikatura/obcianske-procesne-pravo/odvolanie/nasledky-ignorovania-ustanovenia-390-csp-nerozhodnutie-v-merite-veci-odvolacim-sudom.html>)

Ak dôjde k zrušeniu rozhodnutia odvolacím súdom, odvolací súd môže vrátiť vec súdu prvého stupňa na ďalšie konanie, postúpiť vec príslušnému orgánu alebo zastaviť konanie. Civilný sporový poriadok umožňuje odvolaciemu súdu pri zrušení rozhodnutia aj konanie zastaviť alebo schváliť zmier. (§ 391 ods.1 zákona č. 160/2015 Civilný sporový poriadok)

Ak odvolací súd zruší rozhodnutie súdu prvého stupňa, dochádza k odstráneniu nesprávneho rozhodnutia, ktoré má procesné vady. Vo výroku, ktorým odvolací súd ruší rozhodnutie, musí rozhodnúť o ďalšom postupe. Najčastejším postupom je vrátenie veci na súd prvého stupňa, aby vo veci znova konal a rozhodol. V tomto prípade, je odvolací súd povinný v odôvodnení zrušujúceho rozhodnutia uviesť, ako má súd prvého stupňa po zrušení rozhodnutia postupovať a tiež uviesť vlastný názor na skutkové a právne otázky, ktoré sa týkajú zrušovaného rozhodnutia. Tento názor je pre prvoinštančný súd záväzný. Existujú však výnimočné situácie, kedy sa súd prvého stupňa môže odchýliť od právneho názoru odvolacieho súdu. Medzi tieto situácie patrí:

- dôjde k zmene skutkových zistení, z ktorých odvolací súd vychádzal a právny názor odvolacieho súdu už nemožno akceptovať,
- v inom konaní došlo k rozdielnemu vyriešeniu prejudiciálnej otázky, z ktorej vychádzal pri svojom právnom názore odvolací súd,
- dôjde k zmene právnej úpravy, ktorou sa odvolací súd riadil,
- dôjde k zmene rozhodovacej praxe najvyšších súdnych autorít potom, ako rozhodol odvolací súd.

V prípade odklonu od právneho názoru odvolacieho súdu, je súd prvého stupňa povinný tento odklon dôkladne odôvodniť. V opačnom prípade bude toto konanie posudzované ako svojvôľa. (Števček-Ficová-Baricová-Mesiarkinová-Bajánková-Tomašovič, 2016, s. 1306-1307)

Rozdiel medzi doterajšou právnou úpravou a novou právnou úpravou je aj v tom, že písomné vyhotovenie odvolacieho rozhodnutia podpisujú všetci členovia senátu. Člen senátu, ktorý bol prehlasovaný má právo, aby jeho odlišné stanovisko bolo pripojené k rozhodnutiu a doručené stranám. Tento prvok sa doteraz vyskytoval iba v dovolacom konaní. (Števček a kol., 2017, s. 118)

V rozhodnutí Ústavného súdu súd ČR, PL. ÚS 37/03 Ústavný súd uvádza: „*Viazanosť súdu nižšieho stupňa právnym názorom súdu vyššieho stupňa je vykonaním ústavného princípu práva na súdnu ochranu a spravodlivý proces, ktorého je integrálnou súčasťou, a nie prekážkou.*“ (Rozhodnutie Ústavného súdu súd ČR, PL. ÚS 37/03)

V prípadoch, v ktorých odvolací súd rozhoduje o potvrdení rozsudku alebo o zmene rozsudku, rozhoduje rozsudkom. V ostatných prípadoch, rozhoduje uznesením.

Právny poriadok Slovenskej republiky obsahuje aj ustanovenie, ktoré konštatuje aj Nález Ústavného súdu zo dňa 11.1.2005, sp. zn Pl. ÚS 37/03: Súd prvého stupňa je viazaný právnym názorom odvolacieho súdu, ak odvolací súd rozhodnutie zrušil a vrátil na ďalšie konanie súdu prvého stupňa. Účelom je minimalizovať možnosť chybného rozhodnutia, ktorých by sa súd mohol dopustiť. (Nález Ústavného súdu zo dňa 11.1.2005, sp. zn Pl. ÚS 37/03)

Záver

Právo na súdnu a inú právnú úpravu je uvedené v čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky. Toto právo vyžaduje, aby sa v občianskom súdnom konaní mohol každý brániť proti rozhodnutiu súdov prvého stupňa okrem prípadov, kde to zákon vylučuje. Odvolanie je univerzálny opravný prostriedok, ktorým možno napadnúť rozhodnutie z vymedzených dôvodov. Je jediným riadnym opravným prostriedkom.

Na Slovensku došlo dňa 30.06.2016 k zrušeniu Občianskeho súdneho poriadku (zákon č. 99/1963 Zb. zákona), ktorý bol nahradený aj zákonom č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok.

Aj v oblasti verejnej správy sa orgány štátu, ktoré vykonávajú štátnu správu môžu dostať do kontaktu s inštitútom odvolania. Vzhľadom na to je potrebné aj v tejto oblasti mať informácie o tom, čo priniesla veľká rekodifikácia civilného procesu.

Literatúra

FIALA, J. 1974. *Historický vývoj některých procesních principů, zásad a institů civilního procesu*. Praha: Acta Universitatis Carolinae Univerzita Karlova Praha, 1974, s. 41.

GEŠKOVÁ, K. – SMYČKOVÁ, R. – ZÁMOŽNÍK, J. 2017. *Repetitóriium civilného procesného práva. Prvé vydanie*. Bratislava: IURIS LIBRI, spol. s r. o., 2017. 231 s. ISBN 978 – 80 – 89635 – 31 – 3.

GEŠKOVÁ, K. 2008. *Historický vývoj opravných prostriedkov v civilnom procese*. In Acta Facultatis Juridicae Universitatis Comenianae, Tomus XXVI: Zborník Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2008. 205 s. ISBN 978-80-223-2615-5.

HORVÁTH, E. – ANDRÁŠIOVÁ, A. 2015. *Civilný sporový poriadok. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer s. r. o., 2015, 701-703 s. ISBN 978-80-8168-318-3.

JÁNOŠÍKOVÁ, P. KNOLL, V. 2007. *Kodifikace a vývoj občanského práva procesního v 18. a 19. století. In Rakousko-uherské vyrovnání 1867 a jeho státoprávní důsledky v českých zemích a na Slovensku. Sborník příspěvků ke 140. Výročí rakousko-uherského vyrovnání*. 1. vyd. Ostrava: KEY Publishing s. r o., 2007, 162 s. ISBN 978-80-87071-48-9.

JIRSA, J. a kol. 2016. *Občanské soudní řízení (soudcovský komentář). Kniha IV. § 201-250 občanského soudního řádu. Vydání druhé, doplněné a upravené*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2016, 280 s. ISBN 978 – 80 – 7552 – 271 – 9.

MALÝ, K. 2003. *Dejiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Linde, 2003, 673 s. ISBN 978-80-7201-433-0.

SIVÁK, F. 1999. *Dejiny štátu a práva na území Slovenska do roku 1918*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 1999, 186 s. ISBN 978-80-7160-118-0.

STAVINHOVÁ, J, HLAVSA, P. 2003. *Civilní proces a organizace soudnictví*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003, 600 s. ISBN 978-80-7239-155-4.

ŠTEVČEK, M. – FICOVÁ, S. – BARICOVÁ, J. – MESIARKINOVÁ, S. – BAJÁNKOVÁ, J. – TOMAŠOVIČ, M. a kol. 2016. *Civilný sporový poriadok. Komentár*. Praha: C. H. Beck, 2016, 1540 s. ISBN 978 – 80 – 7400 – 629 – 6.

ŠTEVČEK a kol. 2017. *Prednášky a texty z (nového) civilného procesu*. Bratislava: C. H. Beck, 2017, 164 s. ISBN 978-80-89603-51-0.

VOKÁLOVÁ, D. – MITTERPACHOVÁ, J. a kol. 2016. *Občianske súdne konania po novom. Porovnanie doterajšej a novej právnej úpravy občianskeho súdneho konania s výkladom*. Bratislava: Wolters Kluwer s. r. o., 2016, 259 s. ISBN 978 – 80 – 8168 – 392 – 3.

Zákon č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok

Zákon č. 99/1963 Sb. Občanský soudní řád

Uznesenie Najvyššieho súdu SR zo dňa 28.09.2010, sp. zn. 2 Cdo 45/2010

Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR, sp. zn. 5Cdo 131/2009

Rozhodnutie Ústavného súdu súd ČR, PL. ÚS 37/03

Uznesenie Najvyššieho súdu ČR sp. zn. 33 Cdo 1150/2013

Nález Ústavného súdu zo dňa 11.1.2005, sp. zn Pl. ÚS 37/03

www.najpravo.sk/judikatura/obcianske-procesne-pravo/odvolanie/nasledky-ignorovania-ustanovenia-390-csp-nerozhodnutie-v-merite-veci-odvolacim-sudom.html

Adresa autora

JUDr. Anna Kovaľová
Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach
Katedra občianskeho práva
Kováčska 46, 040 01 Košice
E-mail: kovalova.anka@gmail.com

ZAMESTNÁVANIE ZDRAVOTNÍCKYCH PRACOVNÍKOV Z TRETÍCH KRAJÍN NA SLOVENSKU

THE EMPLOYMENT OF MEDICAL PRACTITIONERS FROM THIRD COUNTRIES IN SLOVAKIA

Vladimíra Houdek Běhalová

Abstract:

A medical practitioner who has been trained in a third country can only practice a medical profession in Slovakia after recognition of a professional qualification. Managing recognition of professional qualifications is extremely challenging in the current conditions. Once a professional qualification has been recognized, the health worker has to pass a language test in the Slovak language. An employer may employ a third-country healthcare professional for the purpose of pursuing the medical profession after successful recognition of the recognition process and after having been granted a temporary stay for the purpose of employment.

Keywords: medical practioner, third countries, recognition of evidence of professional qualifications, ecognition of a certificate of education, healthcare worker, temporary stay for the purpose of employment

Úvod

Nedostatok zdravotníckeho personálu je už niekoľko rokov aktuálnou témou na území Slovenskej republiky. Najnedostatkovejší personál sú lekári, sestry a pôrodné asistentky. Podľa údajov Inštitútu zdravotnej politiky, ktorý je analytickým a poradným útvarom Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky (ďalej len „MZ SR“) z augusta 2018 v sektore v ústavnej a ambulantnej zdravotnej starostlivosti chýba 3 500 lekárov, keby sa k tomuto počtu pripočítali aj lekári nad 65 rokov, tak počet chýbajúcich lekárov by predstavoval 5 500. Podľa MZ SR chýba na Slovensku asi 3 500 sestier.¹

Kritická situácia na Slovensku už trvá niekoľko rokov. Ministerstvo zdravotníctva ako orgán štátnej správy na úseku zdravotníctva sa snažilo nedostatok zdravotníckych pracovníkov riešiť rezidentským programom².

Vzhľadom na nízky počet jeho absolventov a ich nezaradenie sa do praxe od roku 2014 je v súčasnosti zrejmé, že rezidentský program nezabezpečí dostatok lekárov na Slovensku. Rýchlym riešením nedostatku zdravotníckeho personálu v slovenských

¹ Inštitút zdravotnej politiky: Predikcia potreby zdravotníckeho personálu v SR (august 2018), s. 1-3 file:///C:/Users/admin/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/DYGQLSOO/vlastný%20materiál.pdf

² program MZ SR na podporu ďalšieho vzdelávania zdravotníckych pracovníkov, najmä lekárov v špecializačných odboroch všeobecné lekárstvo a pediatria (ďalej len „rezidentský program“). MZ SR plní funkciu koordinátora rezidentského programu a poskytovateľa finančných prostriedkov na realizáciu rezidentského programu. Do programu bolo od roku 2014 zaradených 363 rezidentov. Doteraz ho ukončilo 81 absolventov z oblasti všeobecného lekárstva a pediatrie.

nemocniciach by tak mohlo byť prijatie kvalifikovanej pracovnej sily z Ukrajiny, Srbska či z kultúrne a jazykovo podobných krajín.

Cieľom tejto práce je ozrejniť, ako súčasná slovenská legislatíva umožňuje zamestnávanie zdravotníckych pracovníkov z nečlenských štátov Európskej únie (ďalej len „z tretích krajín“ alebo „tretích štátov“) a či je reálne za súčasnej právnej úpravy očakávať prísun lekárov a sestier z tretích krajín do našich nemocníc. Poukážem na predchádzajúcu právnu úpravu a zásadný rozdiel so súčasnou právnou úpravou čo do uznávania dokladov. V skratke uvediem ako v Českej republike „vyriešili“ nedostatok lekárov a v závere sa budem snažiť nájsť riešenia na krízu v zdravotníctve.

1. Právna úprava

Základnými právnymi predpismi upravujúcimi zamestnávanie príslušníkov tretích krajín vrátane zdravotníckych pracovníkov sú:

zákon č. 5/2004 Z.z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 5/2004 Z.z.“).

zákon č. 404/2011 Z.z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov

zákon č. 422/2015 Z.z. o uznávaní dokladov o vzdelaní a uznávaní odborných kvalifikácií a o zmene a doplnení ďalších zákonov (ďalej len „zákon č. 422/2015 Z.z.“).

Podľa ust. § 21 zák.č. 5/2004 Z.z.

Zamestnávateľ môže zamestnávať len štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý:

- a. je držiteľom modrej karty Európskej únie (ďalej len „modrá karta“)
- b. má udelený prechodný pobyt na účel zamestnania na základe potvrdenia o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta
- c. má udelené povolenie na zamestnanie a udelený prechodný pobyt na účel zamestnania
- d. má udelené povolenie na zamestnanie a udelený prechodný pobyt na účel zlúčenia rodiny
- e. má udelené povolenie na zamestnanie a udelený prechodný pobyt štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý má priznané postavenie osoby s dlhodobým pobytom v členskom štáte Európskej únie
- f. spĺňa podmienky podľa § 23a zákona č. 5/2004 Z. z. (napr. udelený azyl, udelený trvalý pobyt, udelený prechodný pobyt za účelom zlúčenia rodiny,.....) – v tomto prípade sa nevyžaduje potvrdenie o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta ani povolenie na zamestnanie.

Modrá karta je druh pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín s cieľom výkonu vysokokvalifikovaného zamestnania - zamestnanie, na ktorého výkon sa vyžaduje vyššia odborná kvalifikácia. Vyššou odbornou kvalifikáciou sa rozumie kvalifikácia preukázaná dokladom o vysokoškolskom vzdelaní. Ak chcú žiadatelia dostať modrú kartu, musia predložiť platnú pracovnú zmluvu alebo záväznú pracovnú ponuku minimálne na jeden rok. Ponuka platu by mala zodpovedať aspoň 1,5-násobku priemernej hrubej ročnej mzdy na Slovensku.

Nakoľko získanie modrej karty je náročné, zamestnávateľia zväčša zamestnávajú zdravotníckych pracovníkov z tretej krajiny, ktorým bol udelený prechodný pobyt na účel zamestnania na základe potvrdenia o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta.

Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny (ďalej len „UPS VaR“) príslušný podľa sídla zamestnávateľa vydá potvrdenie o možnosti obsadenia voľného pracovného miesta, ktoré obsahuje súhlas alebo nesúhlas s jeho obsadením, na základe žiadosti, ktorú v praxi podáva budúci zamestnávateľ alebo príslušník tretej krajiny. Prílohou žiadosti musí byť kópia

a) pracovnej zmluvy alebo písomného prísľubu zamestnávateľa na prijatie štátneho príslušníka tretej krajiny do zamestnania,

b) rozhodnutia o uznaní dokladu o vzdelaní zdravotníckeho pracovníka tretej krajiny podľa zák.č. 422/2015 Z.z.

Na to, aby zdravotníckemu pracovníkovi z tretej krajiny mohol byť udelený prechodný pobyt na účel zamestnania, resp. modrá karta, musí prejsť uznávacím procesom.

2. Uznávanie dokladov o vzdelaní a odbornej kvalifikácii za účelom výkonu zdravotníckeho povolania

Zdravotnícke povolanie lekár, sestra, farmaceut, pôrodná asistentka (a iné zdravotnícke povolania) sú regulovanými povolaniami³. Regulované povolanie je povolanie, odborná činnosť alebo skupina odborných činností, na ktorých výkon sa vyžaduje splnenie kvalifikačných predpokladov ustanovených osobitnými predpismi, okrem všeobecného kvalifikačného predpokladu, ktorým je stupeň vzdelania, najmä v študijnom odbore v skupine študijných odborov sociálne, ekonomické a právne vedy.

2.1. Zákon č. 293/2007 Z.z. o uznávaní odborných kvalifikácií (ďalej len „zákon č. 293/2007 Z.z.“) účinný do 31.12.2015

Pri uznávaní dokladu o vzdelaní na výkon príslušného zdravotníckeho povolania vydaného v treťom štáte sa postupovalo podľa všeobecného systému uznávania dokladov, ktorý umožňoval po porovnaní obsahu a rozsahu vzdelania, uznať doklad o vzdelaní za rovnocenný s dokladom o vzdelaní vydaným v Slovenskej republike.

Uznávací proces zdravotníckych pracovníkov prebiehal iba v jednom stupni a „od stola“, čo znamená že Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu, Stredisko na uznávanie dokladov o vzdelaní, vydalo po predložení dokladov o vzdelaní rozhodnutie, ktorým po porovnaní obsahu a rozsahu vzdelania v treťom štáte rozhodlo, že uznáva doklad o vzdelaní získaný v treťom štáte za rovnocenný s dokladom o vzdelaní, ktorý sa vyžaduje na výkon zdravotníckeho povolania na území Slovenska. Žiadateľ teda nemusel okrem predloženia dokladov o vzdelaní absolvovať žiadnu skúšku pre výkon zdravotníckeho povolania.

2.2. Zákon č. 422/2015 Z.z. účinný od 01.01.2016 - všeobecný systém uznávania odborných kvalifikácií

Uznávanie zdravotníckych odborných kvalifikácií nadobudnutých na území nečlenských štátov sa podľa všeobecného systému uznávania odborných kvalifikácií

³ Zoznam zdravotníckych pracovníkov, ktorí sú na Slovensku regulovaným povolaniám: dentálna hygienička, farmaceut, farmaceutický laborant, fyzik, fyzioterapeut, laboratórny diagnostik, lekár, logopéd, liečebný pedagóg, masér, nutričný terapeut, očný optik, optometrista, ortopedický technik, praktická sestra, pôrodná asistentka, psychológ, rádiologický technik, sanitár, sestra, technik pre zdravotnícke pomôcky, verejný zdravotník, , zdravotnícky záchranár, zdravotnícky laborant, zubný lekár, zubný asistent, zubný technik.

uskutočňuje v dvojstupňovom procese. V prvom stupni žiadateľ požiada Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky (ďalej len „MŠ SR“) o uznanie dokladu o vzdelaní. Pri uznávaní dokladov o vzdelaní sa posúdi, či doklad o vzdelaní bol nadobudnutý na štátom uznanej škole a či vzdelanie spĺňa formálne náležitosti porovnateľnosti podľa požiadaviek definovaných v Nariadení vlády č. 296/2010 Z. z. o odbornej spôsobilosti na výkon zdravotníckeho povolania, spôsobe ďalšieho vzdelávania zdravotníckych pracovníkov, sústave špecializačných odborov a sústave certifikovaných pracovných činností, inak povedané, či je vzdelanie získané v treťom štáte čo do obsahu a rozsahu porovnateľné so vzdelaním na Slovensku. Ak je porovnateľné, MŠ SR vydá rozhodnutie, ktorým uzná doklad o vzdelaní získaný v treťom štáte.

V druhom stupni si žiadateľ musí uznať odbornú kvalifikáciu. Pre uznanie odbornej kvalifikácie sa vyžaduje absolvovanie doplňujúcej skúšky na strednej alebo vysokej škole, ktorá poskytuje rovnaký študijný program, aký bol absolvovaný v tretej krajine.

Doplňujúca skúška pre zdravotnícke povolania znamená preverenie znalostí a vedomostí žiadateľov, ktorí žiadajú o uznanie odbornej kvalifikácie na výkon zdravotníckych regulovaných povolanií v Slovenskej republike.

Skúška sa vykonáva v slovenskom jazyku, a pozostáva z písomnej a ústnej časti. Žiadateľ je úspešný ak zvládne písomnú aj ústnu časť na viac ako 70%. Písomná časť je zameraná na preukázanie odborných znalostí v príslušnom zdravotníckom povolaní ako aj na preukázanie znalostí všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré upravujú poskytovanie zdravotnej starostlivosti v Slovenskej republike. Na ústnu časť postupujú len tí žiadatelia, ktorí úspešne zvládli písomnú časť. Ústna časť doplňujúcej skúšky môže v závislosti od druhu zdravotníckeho povolania pozostávať aj z praktickej časti, ktorá sa vykonáva v simulovaných podmienkach.

Doklad o odbornej kvalifikácii na výkon zdravotníckeho povolania vydaný v treťom štáte sa automaticky uzná za rovnocenný s dokladom o odbornej kvalifikácii na výkon zdravotníckeho povolania vydaným v Slovenskej republike na základe uznaného dokladu o vzdelaní a úspešne absolvovanej doplňujúcej skúške vykonanej (po uznaní dokladu vzdelaní) na uznanej vysokej alebo strednej škole.

Doplňujúca skúška lekárov a zubných lekárov sa koná spravidla dvakrát ročne na jednej z uznaných vysokých škôl.⁴

Doplňujúca skúška pre zdravotné sestry a praktické sestry sa koná spravidla štyrikrát ročne na Strednej zdravotníckej škole v Trnave.

Po uznaní dokladu o odbornej kvalifikácii musí zdravotnícky pracovník z tretej krajiny absolvovať ešte skúšku zo slovenského jazyka, ktorú organizuje MZ SR. Zdravotnícky pracovník z tretej krajiny nemusí preukazovať ovládanie štátneho jazyka, ak úspešne vykonal maturitnú skúšku zo štátneho jazyka alebo štátnu jazykovú skúšku zo štátneho jazyka.

V roku 2016 sa zúčastnilo na doplňujúcej skúške 28 všeobecných lekárov z tretích krajín, neuspel ani jeden. V roku 2017 zo 16 všeobecných lekárov zvládli úspešne doplňujúcu

⁴ Slovenská zdravotnícka univerzita lekárska fakulta, Univerzita Komenského v Bratislave lekárska fakulta
Jesseniova lekárska fakulta v Martine Univerzity Komenského, Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach lekárska fakulta

skúšku štyria.⁵ V roku 2018 sa na skúšku prihlásilo 65 všeobecných lekárov, úspešných bolo len dvanásť.⁶

Považujem za potrebné spomenúť, že po absolvovaní celého vyššie uvedeného uznávacieho procesu môže byť lekár u zamestnávateľa na Slovensku zamestnaný iba ako lekár bez špecializácie, teda neatestovaný lekár (sestra môže pracovať iba ako sestra bez špecializácie). Ak lekár získal na území tretej krajiny špecializáciu v príslušnom špecializačnom odbore (napr. gynekológia, pediatria, neurológia, ...), môže požiadať o uznanie tejto špecializácie (uvedené platí aj pre sestru). O uznaní špecializácií rozhoduje MZ SR. Proces uznania špecializácií je pre žiadateľov ešte náročnejší ako proces uznávania dokladov o vzdelaní a odbornej kvalifikácii.

Na základe toho, že od účinnosti zákona č. 422/2015 Z.z. zvládlo doplňujúcu skúšku iba 16 všeobecných lekárov, pričom na Slovensku chýba cca 5 000 lekárov, uskutočnili sa na jeseň 2018 z podnetu Asociácie nemocníc Slovenska⁷ viaceré stretnutia so zástupcami MZ SR a MŠ SR ako aj s premiérom, a to v rámci stratégie pracovnej mobility cudzincov v Slovenskej republike, ktorú vypracovalo Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky (ďalej len „MP SR“).

Dňa 10.10.2018 vláda schválila návrh stratégie pracovnej mobility cudzincov v Slovenskej republike⁸, v ktorej rezort práce zadefinoval viaceré opatrenia, ktoré sú zamerané na riešenie nedostatku pracovnej sily v krajine v niektorých odvetviach. Pripomienky ANS⁹ týkajúce sa zjednodušenia uznávacieho procesu však v schválenom návrhu stratégie pracovnej mobility nie sú zahrnuté (neboli akceptované), a preto v blízkej budúcnosti nemožno očakávať zmenu extrémne náročného procesu uznávania odborných kvalifikácií zdravotníckych pracovníkov z tretích krajín, na základe čoho nedôjde k vyriešeniu krízy nedostatku zdravotníckeho personálu na Slovensku jeho príchodom z tretích krajín.

3. Riešenie nedostatku lekárov v Českej republike – „Projekt Ukrajina“

Uznávanie odborného vzdelania lekárov, zubných lekárov a farmaceutov, ktoré bolo získané v treťom štáte je upravené v Českej republike v § 34 ods. 2 zák.č. 95/2004 Sb. o podmínkach získavania a uznávania odborné spôsobilosti a špecializované spôsobilosti k výkonu zdravotníckeho povolání lékaře, zubního lékaře a farmaceuta. „Aprobační zkouška“, ktorej úspešné zvládnutie je podmienkou výkonu zdravotníckeho povolania lekára, zubného lekára, farmaceuta v Českej republike pozostáva z troch častí: 1. z písomnej – prvým testom sa overujú odborné znalosti a druhým znalosti systému zdravotníctva a základov práva vo vzťahu k poskytovaniu zdravotníckych služieb na v Českej republike, 2. z praktickej – absolvovanie odbornej praxe v trvaní 6 mesiacov pod priamym odborným vedením

⁵<https://mediweb.hnonline.sk/spravy/aktualne/slovensko-pripravi-pre-lekarov-z-tretich-krajin-vzdelavacie-seminare>

⁶<https://www.noviny.sk/slovensko/410657-na-slovensko-prisiel-za-laskou-vystudovany-lekar-u-nas-ale-pracovat-nemoze-musi-zlozit-prisne-skusky>

⁷ Asociácia nemocníc Slovenska (ďalej ANS) je dobrovoľným, zamestnávateľským, záujmovým, nepolitickým a nezávislým združením právnických osôb, lôžkových prípadne iných zdravotníckych zariadení s pôsobnosťou na území Slovenskej republiky, poskytujúcich zdravotnú starostlivosť, ktoré vzniklo na podnet riaditeľov nemocníc v roku 1991 a v súčasnosti združuje 71 zdravotníckych zariadení.

⁸ file:///C:/Users/admin/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/3Q3U5B5C/vlastný%20materiál.pdf

⁹ <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2018/663/pripomienky/COO-2145-1000-3-2967689>

spôsobilého lekára, zubného lekára a farmaceuta v akreditovanom zariadení; počas praxe musí uchádzať vypracovať 5 prípadových štúdií, skúšobná komisia si vyberie jednu, ktorú bude musieť uchádzač na ústnej skúške obhájiť, 3. z ústnej – preverenie odborných znalostí a obhajoba prípadovej štúdie.

Nakoľko zvládnutie aprobačnej skúšky je mimoriadne náročné, snažila sa Česká republika vyriešiť krízu pracovnej sily „Projektom Ukrajina.“¹⁰ Tento prebiehal tak, že do projektu sa prihlásil poskytovateľ zdravotných služieb s konkrétnym ukrajinským uchádzačom, ktorý už musel mať uznaný doklad o vzdelaní. Ministerstvo zdravotníctva Českej republiky vydalo povolenie na výkon odbornej praxe na území Českej republiky na určité obdobie¹¹, počas ktorého ukrajinský zdravotnícky pracovník vykonával v zdravotníckom zariadení odbornú prax; mal však v tomto období vykonať aprobačnú skúšku a podať si žiadosť o uznanie spôsobilosti k výkonu zdravotníckeho povolania. Nakoľko však minimum Ukrajincov zvládlo v danom období aprobačnú skúšku a v Čechách tak pôsobili niekoľko rokov Ukrajinci bez aprobačnej skúšky, ktorá by ich oprávňovala na samostatný výkon zdravotníckeho povolania, rozhodovalo sa o ukončení „Projektu Ukrajina“. Nakoľko však Asociácia krajov Českej republiky presadzovala zachovanie „Projektu Ukrajina“ a tvrdila, že bez ukrajinských lekárov sa české zdravotníctvo nezaobíde, „Projekt Ukrajina“ zostal zachovaný.¹² Dokonca v septembri 2018 bol „Projekt Ukrajina“ rozšírený o Indiu.

Záver

Riešenie nedostatku zdravotníckych pracovníkov za súčasnej právnej úpravy na Slovensku vidím v zabezpečení bezplatnej jazykovej prípravy a prípravy na doplňujúcu skúšku¹³ zdravotníckych pracovníkov z tretích krajín tak, aby sa zvládnutie doplňujúcej skúšky stalo možným pre väčšie množstvo uchádzačov ako doposiaľ. Za zmienku iste stojí aj úvaha o zavedení „Projektu Ukrajina, resp. Ukrajina a Srbsko“ do slovenskej legislatívy. Výhodou tohto projektu by bolo, že počas obdobia, na ktoré sa vydá povolenie na výkon odbornej praxe, by sa zdravotnícki pracovníci mohli zdokonaľiť v slovenskom jazyku, pochopiť slovenský zdravotnícky systém a mať tak väčšiu šancu zvládnuť doplňujúcu skúšku a adaptovať sa na Slovensku. Riešením nedostatku zdravotníckych pracovníkov na Slovensku do budúcnosti je iste navýšenie počtu študentov všeobecného, zubného lekárstva, ošetrovateľstva na vysokých školách, ale aj navýšenie počtu študentov na stredných zdravotníckych školách a zatriktívnenie povolania lekár, zubný lekár, sestra, praktická sestra v ústavnom zdravotníckom zariadení tak, aby nedochádzalo k odlivu zdravotníckeho personálu zo slovenských nemocníc.

¹⁰ https://www.mzcr.cz/dokumenty/informace-k-pilotnimu-projektu-%E2%80%9Ezvlastni-postupy-pro-vysoce-kvalifikovane-zamest_13497_952_3.html

¹¹ v súčasnosti je povolenie na výkon odbornej praxe vydávané na obdobie 12 mesiacov

¹² http://www.mzcr.cz/dokumenty/projekt-ukrajina-je-jedno-z%C2%A0reseni-personalni-krize-ve-zdravotnictvishodli-se-_15535_3801_1.html

¹³ v súčasnosti prípravný kurz v trvaní 3 dní ponúka za 200,-eur iba Slovenská zdravotnícka univerzita

Literatúra

Elektronické zdroje:

<https://mediweb.hnonline.sk/spravy/aktualne/slovensko-pripravi-pre-lekarov-z-tretich-krajin-vzdelavacie-seminare>

<https://www.noviny.sk/slovensko/410657-na-slovensko-prisiel-za-laskou-vystudovany-lekar-u-nas-ale-pracovat-nemoze-musi-zlozit-prisne-skusky>

file:///C:/Users/admin/AppData/Local/Microsoft/Windows/INetCache/IE/3Q3U5B5C/vlastný%20materiál.pdf

<https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/LP/2018/663/pripomienky/COO-2145-1000-3-2967689>

https://www.mzcr.cz/dokumenty/informace-k-pilotnimu-projektu-%E2%80%9Ezvlastni-postupy-pro-vysoce-kvalifikovane-zamest_13497_952_3.html

Adresa autora

JUDr. Vladimíra Houdek Běhalová

advokátka, externá doktorandka na Právnickej fakulte UPJŠ

sídlo advokátskej kancelárie: Strojárska 11C, 040 01 Košice

e-mail: vladimirabehalova@gmail.com

PÔSOBNOSŤ JEDNOTIEK MIESTNEJ SAMOSPRÁVY V ŠTÁTOCH V4

THE COMPETENCIES OF UNITS OF LOCAL SELF- GOVERNMENT IN THE V4 COUNTRIES

Lucia Rožová

Abstract:

The main aim of the contribution is constitutional definition of the competences of the local self-government units in Central Europe, which are represented by the countries of the Vysegradian authorities. The intention is to point out the extent of competencies performed by municipalities abroad and subsequently to find inspirational elements that could be applied in Slovakia.

Keywords: local self-government, competencies, constitution

Úvod

Problematika územnej samosprávy je neustále aktuálnou a interdisciplinárnou témou, ktorá je predmetom mnohých diskusií či už právnikov, ekonómov, ale aj politikov. Financovanie územnej samosprávy, rozdelenie ich kompetencií či územné členenie, patria medzi reálne problémy, ktorými je potrebné sa zaoberať.

Delenie kompetencií na originálne a prenesené vychádza predovšetkým zo stredoeurópskych a juhoeurópskych zvyklostí. Úspešná decentralizácia by mala viesť k vyššej zodpovednosti miestnej samosprávy za poskytovanie služieb, ktoré súvisia s jej funkciami. Každá reforma verejnej správy by sa mala zamerať na vyššiu efektivitu pridelovania verejných výdavkov, na rastúcu kvalitu poskytovaných verejných služieb, na lepší výkon verejných inštitúcií a na implementáciu účinných metód kontroly v rámci verejnej správy. Jedným z počiatočných trendov je decentralizovaný systém vlády, ktorý je v súčasnosti chránený zákonmi v mnohých európskych krajinách (Mikusova Merickova a Nemeč 2013).

1. Ústavné zakotvenie a vymedzenie kompetencií miestnej úrovne v krajinách V4

Vo viacerých európskych štátoch je princíp samosprávy zakotvený aj v ich národných ústavách. Inak tomu nie je ani na Slovensku. U nás je postavenie územnej samosprávy upravené v Ústave SR, v 4.hlave pod názvom Územná samospráva (čl.64-71), ktorá poskytuje základnú úpravu týkajúcu sa územných samosprávnych celkov. Základnou jednotkou územnej samosprávy je obec, ktorej postavenie je čoraz významnejšie.

Ústava od svojho prijatia zaručuje nezávislosť územnej samosprávy. Podľa čl. 64 obec vystupuje jednak ako samosprávny celok (vykonáva vlastné samosprávu, originálnu pôsobnosť) a jednak ako správny celok (obec zabezpečuje výkon štátnej správy- delegovanú, prenesenú pôsobnosť). Čl. 65 odsek 1 a 2 Ústavy SR vymedzuje základný rámec pre

originálnu činnosť obce, kde sa uvádza, že obec, za podmienok ustanovených zákonom, ako právnická osoba samostatne hospodári s vlastnými finančnými prostriedkami a vlastným majetkom. Obec tak financuje svoje potreby hlavne z vlastných zdrojov, ale aj štátnych dotácií. Konkrétne vymedzenie originálnych kompetencií v plnej miere prenecháva na príslušnú zákonnú úpravu. Medzi tieto kompetencie zaraďujeme najmä také druhy záležitostí, ktoré bezprostredne ovplyvňujú život obyvateľov obce a nepresahujú miestny charakter. V prípade nedostatku financií na strane obce, Ústava SR upravuje možnosť uchádzať sa o štátne dotácie. V prípade delegovaných kompetencií, podľa čl. 71 odsek 1 ústavy, náklady takto uskutočňovaného preneseného výkonu štátnej správy uhrádza štát (Trellová 2018).

Takéto rozlišovanie kompetencií, resp. pôsobnosti obcí na samostatnú a prenesenú má zmysel najmä z hľadiska:

- financovania delegovaných úloh,
- zodpovednosti za výkon úloh obcí,
- rozsahu oprávnení orgánov štátu zasahovať do činností obce,
- dozoru štátu (Jesenko a kol. 2015).

Výpočet originálnych pôsobností, ktoré obec pri výkone samosprávy realizuje, je stanovený v §4 odseku 3 zákona o obecnom zriadení, pričom výpočet prenesených kompetencií je obsiahnutý v zákone č. 416/2001 Z.z.. Decentralizácia verejnej správy v našich podmienkach (2002-2004) okrem rozšírenia originálnych kompetencií, rozšírila aj prenesené kompetencie.

Tabuľka 1: Originálne a prenesené kompetencie obcí na Slovensku

| KOMPETENCIE MIESTNEJ SAMOSPRÁVY | |
|--|--|
| <i>ORIGINÁLNE (podľa §4 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb.)</i> | <i>PRENESENÉ (podľa §2 zákona č. 461/2001 Z.z.) v oblasti</i> |
| vykonáva úkony súvisiace s riadnym hospodárením s hnutelným a nehnuteľným majetkom obce a s majetkom vo vlastníctve štátu prenechaným obci do užívania | <i>pozemných komunikácií</i> (napr. zabezpečovanie stavebnotechnického vybavenia ciest a miestnych komunikácií v ich vlastníctve, vykonávanie pôsobnosti špeciálneho stavebného úradu pre miestne komunikácie a účelové komunikácie) |
| zostavuje a schvaľuje rozpočet obce a záverečný účet obce; vyhlasuje dobrovoľnú zbierku | <i>všeobecnej vnútornej správy vedenia matriky</i> |
| rozhoduje vo veciach miestnych daní a miestnych poplatkov a vykonáva ich správu | <i>sociálnej pomoci</i> (napr. rozhoduje o poskytovaní opatrovateľskej služby, zriaďovanie a kontrola zariadení sociálnych služieb,...) |
| usmerňuje ekonomickú činnosť v obci a vydáva záväzné stanoviská k investičnej činnosti v obci | <i>územného plánovania a stavebného poriadku pôsobnosť stavebného úradu</i> |
| utvára účinný systém kontroly a vytvára vhodné organizačné, finančné, personálne a materiálne podmienky na jeho nezávislý výkon | <i>Ochrany prírody</i> (napr. ochrana drevín, náhradná výsadba, prijíma oznámenia o výrube drevín) |
| Zabezpečuje výstavbu a údržbu a vykonáva správu miestnych komunikácií, verejných priestranstiev, obecného cintorína, ... | <i>školsťva</i> (napr. vymenúvanie a odvolávanie riaditeľov škôl a školských zariadení,...) |

| | |
|---|--|
| Zabezpečuje verejnoprospešné služby, najmä nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom, udržiavanie čistoty v obci, správu a údržbu verejnej zelene a verejného osvetlenia, zásobovanie vodou, odvádzanie odpadových vôd, nakladanie s odpadovými vodami zo žump a miestnu verejnú dopravu, | <u>Telesnej kultúry</u> (napr. rozpracovanie rozvoja telesnej kultúry, súčinnosť pri výbere a príprave športových talentov, podporovanie organizovanie športových podujatí miestneho významu, kontrola hospodárenia a účelovosti využívania finančných prostriedkov poskytnutých na telesnú kultúru,...) |
| utvára a chráni zdravý spôsob života a práce obyvateľov obce, chráni ŽP, utvára podmienky na zabezpečovanie zdravotnej starostlivosti, ... | <u>Divadelnej činnosti</u> (napr. zriaďovanie, zakladanie, zlučovanie a zrušovanie profesionálnych divadiel,...) |
| plní úlohy na úseku ochrany spotrebiteľa a utvára podmienky na zásobovanie obce, ... | <u>zdravotníctva</u> (napr. zriaďovanie ambulancií vrátane staníc lekárskej služby prvej pomoci,..) |
| obstaráva a schvaľuje územnoplánovaciu dokumentáciu obcí a zón, koncepciu rozvoja jednotlivých oblastí života obce, ... | <u>regionálneho rozvoja</u> (vypracovanie PHSR, vykonávanie stratégie regionálneho rozvoja,...) |
| Vykonáva vlastnú investičnú činnosť a podnikateľskú činnosť v záujme zabezpečenia potrieb obyvateľov obce a rozvoja obce, | <u>cestovného ruchu</u> 1. vypracovanie programov cestovného ruchu, 2. koordinovanie spolupráce právnických osôb vo veciach cestovného ruchu. |
| zakladá, zriaďuje, zrušuje a kontroluje svoje rozpočtové a príspevkové organizácie, iné právnické osoby a zariadenia, | |
| Organizuje miestne referendum o dôležitých otázkach života a rozvoja obce, | |
| zabezpečuje verejný poriadok v obci, | |
| Zabezpečuje ochranu kultúrnych pamiatok a dbá o zachovanie prírodných hodnôt, | |
| Vykonáva osvedčovanie listín a podpisov na listinách, ... | |

Zdroj: vlastné spracovanie podľa zákona č. 369/1990 Zb. a zákona č. 416/2001 Z.z.

V Českej republike sa proces decentralizácie začal v roku 1990, hneď po páde komunizmu, s prijatím zákona č. 367/1990 Sb. o obciach. V roku 2000 bola iniciovaná nová regionálna úroveň. Okres –decentralizovaný orgán - bol odstránený v roku 2002 a jeho kompetencie boli prerozdelené na ostatné úrovne riadenia. Ústava zabezpečuje regionálnu a miestnu samosprávu. Miestne a regionálne orgány majú nezávislé (samostatné) a delegované kompetencie (European Committee of the Regions).

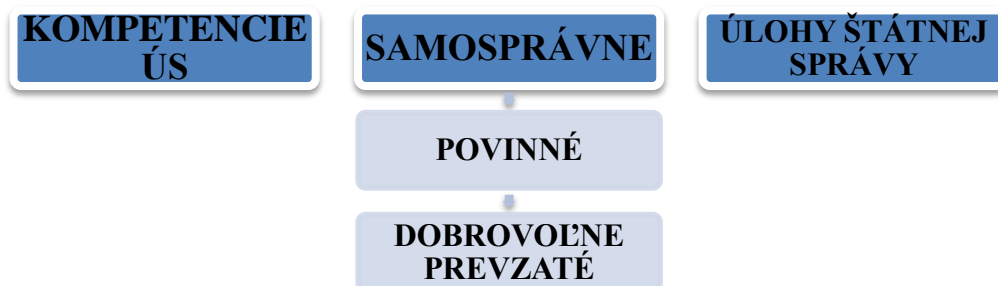
Česká republika sa skladá zo 14 regiónov vrátane hlavného mesta a z 6 258 obcí. Z hľadiska sídelnej štruktúry patrí medzi najviac fragmentované európske krajiny. Práve kvôli väčšiemu počtu obcí, sa tu uplatňuje tzv. kompetenčná kategorizácia, ktorej ťažisko spočíva v zriadení nového inštitútu, a to obcí III. stupňa s rozšírenou pôsobnosťou, ktoré na seba prevzali najväčší rozsah kompetencií. Tak v ČR rozlišujeme 3 typy, resp. kategórie obcí:

- a) obce I. typu- sem patrí 100% všetkých obcí, ktoré vykonávajú len samosprávne kompetencie, a čo sa týka úloh štátnej správy len tie, ktoré boli obciam zverené zákonom. Všetky obce vykonávajú štátnu správu len v základnom rozsahu (evidencia

- obyvateľov, ochrana pôdneho a lesného fondu, požiarna ochrana, zabezpečenie organizácie volieb všetkých druhov a pod.),
- b) obce II.typu- patrí sem 383 obcí, ide o tzv. obce s poverenými obecným úradmi. Obecný úrad vykonáva prenesený výkon štátnej správy v územnom obvode, ktorý je určený zákonom (teda aj pre susedné obce). Výkon štátnej správy sa v tomto prípade týka takých oblastí, ako sú napr. úlohy na úseku ochrany vôd a prírody, či rozhodujú v správnom konaní ako prvostupňový orgán o právach a právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických a právnických osôb a pod.
 - c) obce III. typu- ide o obce s rozšírenou pôsobnosťou (je ich 206). Obecné úrady týchto obcí prebrali kompetencie, ktoré predtým uskutočňovali okresné úrady v ich územných obvodoch. Tieto obce realizujú kompetencie pre všetky obce, ktoré sa nachádzajú v ich obvode. Ide o štátnu správu v oblasti napr. vydávania občianskych preukazov a pasov, úlohy na úseku ochrany prírody, kultúrnych pamiatok, živností a pod. Zároveň je potrebné zdôrazniť, že každá obec, ktorá je obcou III.typu, je zároveň obcou II. typu aj I.typu (Konečný 2016).

Maďarsko je jednotný štát organizovaný na decentralizovanom základe, pričom ústava uznáva miestny vládny systém (v článku 31-35). Napriek priemernej veľkosti obcí, ktoré sú pomerne malé, majú širokú škálu slobôd, ale zároveň aj širokú škálu povinných služieb. Proces decentralizácie sa začal prijatím zákona o územnej samospráve v roku 1990, ktorý jednotkám miestnej samosprávy priznával právo na samosprávu. V roku 2011 bol prijatý nový zákon o miestnej samospráve, ktorý zmenšil rozsah povinných služieb tým, že znova centralizoval určitý počet kompetencií. Centralizovanie niektorých kompetencií (predovšetkým v oblasti vzdelávania a zdravotníctva) bolo výsledkom riešenia problémov malých maďarských obcí, ktoré dovtedy zabezpečovali širokú škálu kompetencií s obmedzenými finančnými prostriedkami, čo viedlo k mnohým ťažkostiam- k zvyšovaniu miestnej zadlženosti či k predaju ich majetku (European Committee of Regions).

Všetky obce v Maďarsku plnia tzv. povinné a dobrovoľné úlohy. Pokiaľ ide o povinné úlohy, tie sú pre obce do 10 000 obyvateľov (viď tabuľka 3). Zoznam dobrovoľných úloh nie je stanovený, avšak obec nesmie ich prijatím ohroziť plnenie úloh, ktoré sú pre ňu povinné a musí náklady takto prevzatých dobrovoľných úloh plne hrať z vlastných príjmov. Plnenie povinných úloh je zohľadnené v príjmoch, ktoré obec získava zo štátneho rozpočtu (Konečný 2016).



Obrázok 1: Delenie kompetencií územnej samosprávy v Maďarsku

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Novotný a kol. 2017

V zákone o územnej samosprávy sa nevyskytuje výpočet všetkých samosprávnych úloh, iba sa demonštratívne stanovujú tie, ktoré sa považujú za najpodstatnejšie. Pri povinných samosprávnych úlohách, ktoré sú vykonávané miestnou samosprávou, je zákonodarca povinný prihliadať na charakter danej kompetencie, ako aj na rozdielne schopnosti samosprávnych jednotiek, najmä vzhľadom na:

- ich ekonomickú výkonnosť,
- počet obyvateľov,
- veľkosť územia (Novotný a kol. 2017).

Po roku 2010 sa výrazne zmenila štruktúra štátu v Maďarsku, v dôsledku obnovenia systému miestnej správy, čím sa zmenilo aj rozdelenie kompetencií medzi štátom a samosprávou. V niekoľkých oblastiach štát zaujal ešte významnejšie postavenie ako v minulosti (od roku 2013 je značná časť úloh poskytovaná priamo štátom). Z oblasti vzdelávania zostalo miestnej samospráve iba zriaďovanie materských škôl a prevádzka škôl v obciach s počtom obyvateľov nad 3000. Z úloh zdravotnej starostlivosti len základné služby a ambulantná starostlivosť, nemocnice sú spravované štátom. V kultúrnom prostredí mestám ostali knižnice, múzeá, divadlá, na druhej strane spravovanie krajských archívov sa stalo štátnou úlohou. Od roku 2013 sa tak vplyv štátu podstatne zvýšil, zatiaľ čo hlavné zameranie aktivít miestnej samosprávy smeruje na komunálne riadenie a samosprávu miestnej komunity. Úlohy sa zodpovedajúcim spôsobom zmenili (Steiner 2016).

Tabuľka 2: Kompetencie miestnej samosprávy v Maďarsku

| POVINNÉ ÚLOHY MIESTNEJ SAMOSPRÁVY V MAĎARSKU | |
|---|---|
| Rozvoj miest, územné plánovanie | Starostlivosť o škôlky |
| Poskytovanie miestnej verejnej dopravy | Primárna zdravotná starostlivosť |
| Zdravé životné prostredie (zber odpadu, sanácia mestského prostredia, kontrola škodcov a hlodavcov) | Služby v oblasti sociálneho zabezpečenia, starostlivosti o deti, sociálne služby a dávky |
| Kultúrne služby (služby verejných knižníc, podpora kín, organizovanie umeleckých diel, ochrana miestneho kultúrneho dedičstva, podpora vzdelávania miestnej komunity) | Mestské prevádzky (údržba verejných cintorínov, poskytovanie verejného osvetlenia, rozvoj a údržba miestnych verejných komunikácií a ich príslušenstva,...) |
| Národná obrana, civilná ochrana, ochrana pred katastrofami | Rehabilitácia bezdomovcov a prevencia bezdomovstva |
| Ochrana miestneho prostredia a prírody, vodné hospodárstvo, zabránenie vzniku povodňových škôd, zásobovanie pitnou vodou, kanalizácia | Povinnosti týkajúce sa miestnych daní, organizácie miestnej ekonomiky a cestovného ruchu |
| Bývanie a správa nehnuteľností | Miestna verejná zamestnanosť |
| Odpadové hospodárstvo | Záležitosti týkajúce sa športu a mládeže |
| Záležitosti týkajúce sa štátnej príslušnosti | Účasť na zabezpečení verejnej bezpečnosti v ich obci |

Zdroj: vlastné spracovanie podľa European Committee of Regions

Ďalšou vybranou krajinou je Poľská republika, ktorej územná samospráva je v súčasnosti organizovaná až na troch úrovniach, ktorá pozostáva z 16 regiónov alebo vojvodstiev, 380 okresov (powiat) a 2 478 obcí (gmina). Zaujímavosťou je, že priemerná veľkosť poľských obcí presahuje hranicu 15 tisíc obyvateľov a žiadna z krajín Vyšehradskej štvorky nedisponuje tak výrazne konsolidovanou štruktúrou, čím sa radí medzi inšpiratívne krajiny. Poľské obce vykonávajú pomerne širokú škálu kompetencií, čo vychádza najmä z predpokladu, že obce sa majú venovať všetkému, čo nie je explicitne vymedzené vyšším úrovňami samosprávy (Klimovský 2011).

Zákon o obciach z roku 1990 priniesol obciam veľkú zodpovednosť najmä z hľadiska územného plánovania, rozvoja infraštruktúry, vrátane miestnych ciest, mostov a verejnej dopravy, verejných služieb (vodovod a kanalizácia, odpadové hospodárstvo od roku 2013, energie), obecného bývanie, sociálnych služieb (vrátane rodinných dávok od roku 2004), predškolského a základného vzdelávania, ochrany životného prostredia, základnej zdravotnej starostlivosti, rekreácie a kultúry. Gminy vykonávajú aj úlohy, ktoré sú im zverené v rámci výkonu prenesenej štátnej správy (OECD 2016). Je však na mieste zdôrazniť zaujímavý zákonne definovaný inštitút, podľa ktorého má štát povinnosť zabezpečiť pre obce dostatočný nárast zdrojov pri priznávaní nových kompetencií.

Vnútroštátne právne predpisy stanovujú, že nižšie jednotky územnej samosprávy môžu mať tri rôzne zdroje príjmov: vlastné príjmy (ktoré pozostávajú z miestnych daní, zdieľaných daní, poplatkov a výnosov z aktív), ďalej je to všeobecná dotácia, ktorá sa každoročne prevádza zo štátneho rozpočtu a ktorá sa určuje podľa potrieb každej miestnej jednotky, a treťou kategóriou sú vyčlenené granty, ktoré slúžia na financovanie delegovaných kompetencií. Ministerstvo školstva odovzdáva špeciálnu školskú dotáciu všetkým subjektom zodpovedným za vzdelávacie úlohy a predstavuje hlavný zdroj financovania základného a stredoškolského vzdelávania. Vyššie uvedená všeobecná dotácia slúži na to, aby bola zabezpečenia funkcia fiškálneho vyrovnávania medzi obcami. Vzorec, ktorý sa používa na jej výpočet zohľadňuje kapacitu tvorby príjmov každej miestnej jednotky vo forme daňových príjmov na obyvateľa a nižší počet obyvateľov. Dotácie, resp. granty, ktoré sú určené pre kraje a regióny zohľadňujú aj iné špecifické regionálne faktory, ako je napr. nezamestnanosť či infraštruktúra (European Committee of Regions).

Tabuľka 3: Originálne a prenesené kompetencie miestnej samosprávy v Poľskej republike

| ORIGINÁLNE KOMPETENCIE | PRENESENÉ KOMPETENCIE |
|---|---|
| Územné plánovanie (miestne plánovanie, čistenie odpadových vôd a zásobovanie vodou, údržba skládok) | Občianska registrácia |
| Správa nehnuteľností | Registre voličov, správa a plnenie úloh súvisiacich s organizáciou a priebehom volieb alebo referend |
| Verejné priestory (vrátane cintorínov) | Národná obrana (vrátane vedenia registra pre-náboru, vykonávania cvičenia a školení v oblasti obrany, plánovanie a príprava lekárskeho krytia pre potreby obrany, udržanie kontroly |

| | |
|--|---|
| | podriadených jednotiek v tejto oblasti atď.) |
| Doprava (miestne cesty, miestna hromadná doprava) | Civilná obrana (vrátane prípravy a aktualizácie plánov civilnej ochrany, plánu ochrany pamiatok, plánov evakuácie, vykonávaním cvičení,...) |
| Životné prostredie (ochrana, zónovanie a miestna ochrana životného prostredia) | Prijímanie žiadostí a distribúcia preukazov totožnosti |
| Telekomunikácie | Služby pre ľudí s duševnými poruchami |
| Dodávka elektriny, plynu a tepla | Konanie vo veciach verejných zhromaždení |
| Zdravie (primárne zdravotnícke služby) | Povolenie cestnej dopravy taxíkom, vydávanie povolení na prepravu osôb v rámci obce |
| Sociálne blaho | Vedenie záznamov o ekonomických činnostiach obce |
| Systém podpory rodiny a pestúnskej starostlivosti | Výber laických sudcov pre okresné sudy |
| Bývanie | Pomoc veteránom a iným oprávneným osobám, ktoré sú v zložitých materiálnych podmienkach |
| Kultúra (propagácia, správa mestských knižníc a iných kultúrnych inštitúcií, ochrana pamiatok) | |
| Šport (a propagácia) | |
| Vzdelávanie (materské školy, základné vzdelanie) | |
| Verejný poriadok a bezpečnosť vrátane reakcie na núdzové situácie | |

Zdroj: vlastné spracovanie podľa European Committee of Regions

Niekoľkoročná prax s výkonom prenesených kompetencií nielen na Slovensku poukazuje na viaceré chyby a nedostatky tohto systému. Je potrebné si uvedomiť, že každá samospráva je iná, že má svoje vlastné osobitosti, svoje slabé a silné stránky. Vzhľadom na túto rôznorodosť prostredia, autorka Kováčová (2014) zdôrazňuje potrebu realizácie auditu výkonu kompetencií a úloh samosprávy, pričom cieľom auditu by mala byť dôsledná analýza verejných služieb a nákladov, ktoré súvisia s ich poskytovaním na úrovni samosprávy.

Záver

Obsahovou analýzou ústav krajín V4 sme dospeli k záveru, že jednotlivé štáty majú približne rovnako formulované ustanovenia týkajúce sa miestnej samosprávy. Vo všetkých sa za základ územnej samosprávy označuje obec, ktorá má právnu subjektivitu, vlastnícke a majetkové práva, a taktiež sa v nich zvyrazňuje autonómnosť jej rozhodovania v rámci zabezpečovania miestnych záležitostí.

Z vyššie prevedenej analýzy nám vyplýva, že obce vo všetkých štátoch plnili „základné kompetencie“ v oblasti kultúry, športu, vzdelávania, zdravotníctva, životného prostredia, bývania či miestnych verejných komunikácií, rovnako tak sú zabezpečované tieto pôsobnosti aj u nás. Na mieste je potrebné zvýrazniť aj široký rozsah kompetencií, ktoré obce v týchto štátoch plnia. Ďalej je možné identifikovať aj špecifické situácie, ktoré sa v jednotlivých štátoch vyskytli, ako napr. v Českej republike, kompetenčná kategorizácia obcí

do troch typov podľa pôsobnosti, v Maďarsku sú kompetencie členené na povinné a dobrovoľné prevzaté. Inšpirujúcim prvkom v tomto štáte, ktorý je podľa nášho názoru potrebné zdôrazniť je, že pri obligatórnych úlohách je zákonodarca povinný zohľadňovať jednak počet obyvateľov obce, veľkosť jej územia aj ekonomickú výkonnosť, a obce majú zabezpečovať predovšetkým kompetencie, ktoré sú spojené so základnými životnými podmienkami obyvateľstva, pričom väčší rozsah verejných služieb majú vo svojej spádovej oblasti zabezpečovať okresné mestá, resp. väčšie mestá.

Na záver je možné konštatovať, že ústavné zakotvenie územnej samosprávy je v krajinách V4 v mnohých ohľadoch podobné.

Literatúra

EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS. Division of Powers- Comparison Tool [online].[cit. 20.októbra 2018]. Dostupné z:

<https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Comparer.aspx>

JESENKO, M. a kol.2015. Obec ako subjekt tvorby práva. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy. ISBN 978-80-8152-372-4.

KLIMOVSKÝ, D. 2011. Samosprávy v EÚ. Poľsko[online]. [cit. 29. novembra 2018].Dostupné z:

http://archiv.vlada.gov.sk/krajina/data/att/24347_subor.pdf

KONEČNÝ, S. 2016. Verejná správa v členských štátoch Európskej únie. Bratislava: Mayor. ISBN 978-80-9691-338-1.

KOVÁČOVÁ, E. 2014. Teória a prax verejnej správy v podmienkach Slovenskej republiky. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Fakulta politických vied a medzinárodných vzťahov. ISBN 978-80-5570-735-8.

NEMEC, J., BERCIK, P., KUKLIS, P. Local Government in Slovakia. In: Local governments in Central and Eastern Europe. [online]. Chapter 7, pp. 297-342[cit. 03. novembra 2018]. Dostupné z:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN013811.pdf>

NOVOTNÝ, V. a kol. 2017. Veřejná správa v zemích Visegrádské čtyřky: (Česká republika, Maďarsko, Polská republika, Slovenská republika). Praha: Leges. ISBN 978-80-7502-215-8.

OECD, 2016. Poland- unitary country [online]. [cit. 29. septembra 2018]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Poland.pdf>

STEINER, E. 2016. Introduction to the Hungarian local government system. [online]. [cit. 25. novembra 2018]. Dostupné z:

http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/Local%20Governments_boritoval.pdf

TRELLOVÁ, L. 2018. Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Bratislava: Wolters Kluwer. ISBN 978-80-8168-842-3.

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

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

Adresa autora

PhDr. Lucia Rožová

Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy

Fakulta verejnej správy, UPJŠ v Košiciach

Popradská 66, 041 32 Košice 1

E-mail: luciarozova12@gmail.com

VPLYV HOSPODÁRSKEHO VÝVOJA NA PLATY ZAMESTNANCOV VO VEREJNEJ SPRÁVE V KRAJINÁCH V4

THE IMPACT ECONOMY ON THE INCOME OF EMPLOYEES PAYMENTS IN PUBLIC ADMINISTRATION IN THE V4 COUNTRIES

Simona Hyžová

Abstract:

The economic condition of individual countries is increasingly an up-to-date topic and a problem that resonates in professional circles, debates, not only at national level but also at the level of the European Union, this is it necessary to address the issue. The article analyzes the development of macroeconomic indicators, specifically gross domestic product, unemployment and inflation, in V4 countries during the period 2003-2017. The analysis records the dependence of average gross wages in education on GDP and on unemployment in pre-crisis period, in time of crisis and post-crisis period.

Keywords: wages, Visegrad group, gross domestic product, inflation, unemployment

Úvod

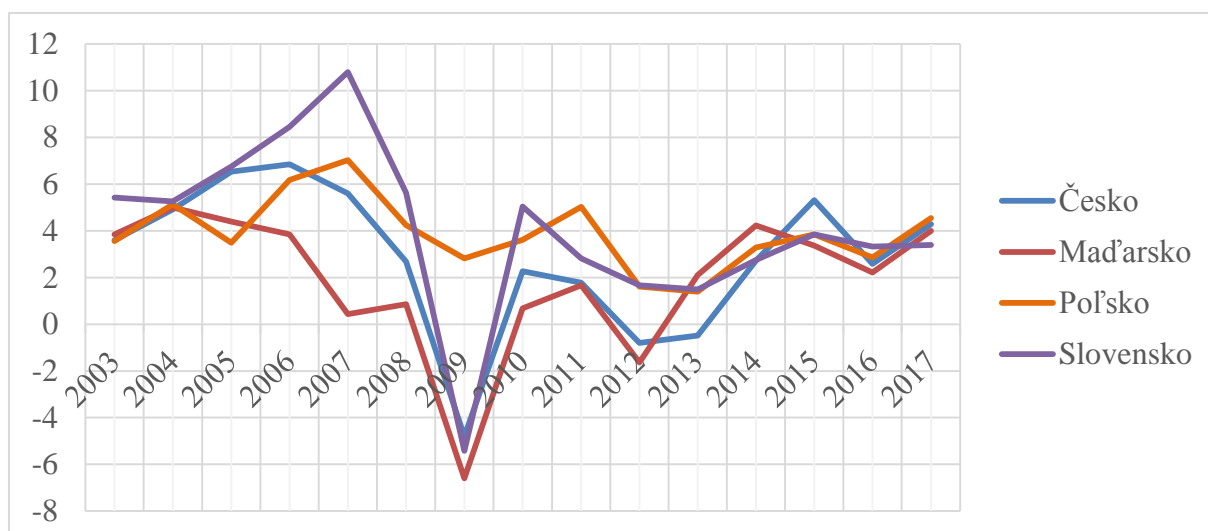
Krajiny Vyšehradskej štvorky nemajú spoločné len to, že majú medzi sebou hranice, ale sú typické svojou dlhodobou podobnosťou vývoja, spoločne sú členmi Severoatlantickej aliancie a Európskej únie a spoločne sa snažia konvergovať ku kritériám Európskej únie. Jednotlivé štáty zoskupenia V4 si medzi sebou pomáhajú, podporujú sa, odovzdávajú si skúsenosti a spoločne riešia krízy. Od začiatku svetovej finančnej krízy uplynulo niekoľko rokov a hospodárska situácia krajín Vyšehradskej štvorky sa zlepšuje s výrazným oživením hospodárstva. Potvrdzujú to aj štatistické údaje, ktoré tvrdia, že Česká, Maďarská, Poľská a Slovenská republika majú veľmi dobré ekonomické ukazovatele v porovnaní s ostatnými členmi Európskej únie. V článku nepoukážeme len na vývoj hrubého domáceho produktu, nezamestnanosti, inflácie a vzájomnej závislosti mzdy od týchto makroekonomických ukazovateľov, ale aj na aktuálnu situáciu a vývoj priemernej hrubej mesačnej mzdy vo verejnom sektore, konkrétne v školstve, v jednotlivých krajinách V4 od roku 2003 po rok 2017. Mzda je z pohľadu každého zamestnanca dôležitý faktor, pretože výrazne ovplyvňuje jeho prosperitu a kvalitu budúceho života. Takisto mzdou je určované jeho postavenie v spoločnosti, možnosti osobnostného rastu v pracovnej a spoločenskej sfére i celková úroveň a prosperita krajiny.

1. Teoretické východiská

Vyšehradská skupina vznikla 15. februára 1991 na schôdzi prezidentov Československej, Poľskej a Maďarskej republiky. Hlavným motívom tohto stretnutia bola snaha o zintenzívnenie vzájomnej spolupráce a priateľstva medzi tromi stredoeurópskymi štátmi. Po rozpade Československa sa v roku 1993 vyšehradský trojuholník zmenil na Vyšehradskú štvorku (V4), ktorá je dodnes zastúpená krajinami ako Poľsko, Maďarsko, Česko a Slovensko. Všetky štyri krajiny boli kandidátskymi krajinami pre vstup do Európskej únie a po naplnení všetkých kritérií sa dňom 1. mája 2004 stali členmi Európskej únie. Ďalším spoločným znakom pre všetky štyri krajiny V4 je skutočnosť, že dňom 21. decembra 2007 sa spoločne stali členmi schengenského priestoru, v rámci ktorého sa zrušili pasové kontroly občanov jednotlivých štátov a tým sa umožnil voľný pohyb osôb medzi jednotlivými štátmi schengenského priestoru. Jediným, zatiaľ rozdielnym znakom krajín V4 je členstvo v eurozóne. Iba Slovenská republika, 1. januára 2009, ako jediná vymenila korunu za euro, čím predbehla Poľsko, Maďarsko a Česko, ktorých krajiny vstúpili do NATO a OECD oveľa skôr. Po vstupe a následnej integrácii krajín V4 s ekonomikou Európskej únie sa otvorili týmto krajinám nové obchodné a investičné príležitosti a podporili sa inštitucionálne a makroekonomické reformy. Urýchlil sa tiež proces konvergenzie k úrovni dôchodku na obyvateľa vyspelých západných krajín. Tento faktor spôsobil v priebehu posledného desaťročia rýchlejšie tempá rastu ekonomík krajín V4, čím sa postupne dostali nad priemerné tempo rastu Európskej únie. Koncom roku 2008 bola celosvetová ekonomika oslabená a prechádzala ťažkým a neistým obdobím, ktoré bolo spôsobené hypotekárnou krízou v USA. Prejavilo sa to nie len útlmom finančného systému a ekonomickej aktivity USA, ale aj oslabením ekonomickej výkonnosti ostatných krajín sveta, a to v miere nezamestnanosti a inflácii. Depreciáciu amerického dolára a globálnu makroekonomickú nerovnováhu spôsobila kríza v úverovom systéme (stratila sa dôvera a ochota bánk poskytovať úvery), na trhu s nehnuteľnosťami (pokles cien nehnuteľností a aktív) a trhu s komoditami (rast cien ropy, potravín a poľnohospodárskych surovín) (Visegrad Group, 2019).

1.1 Vývoj HDP v krajinách V4

Na hodnotenie efektivity hospodárstva môžeme použiť niekoľko makroekonomických ukazovateľov. Ako napríklad, tempo rastu HDP alebo ekonomický rast, ktorý predstavuje relatívny prírastok a vyjadruje percentuálny podiel absolútneho prírastku HDP v danom období a dosiahnutej úrovne reálneho produktu v predchádzajúcom období (Eurostat, 2018). Percentuálne hodnoty tempa rastu HDP za posledných 15 rokov v krajinách Vyšehradskej štvorky nám zobrazuje nasledujúci graf.



Graf 1: Vývoj HDP v krajinách V4

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Eurostatu

Vstupom do Európskej únie všetky krajiny Vyšehradskej štvorky predpokladali, že sa tento významný krok pozitívne odzrkadlí v silnejúcej ekonomike. Ako môžeme vidieť na grafe, v troch krajinách V4, a to konkrétne Slovensko, Česko a Poľsko, bol vstup do EÚ naozaj prínosom, pretože tempo rastu HDP v týchto troch krajinách malo rastúcu tendenciu až na jeden rok pre Poľsko. Maďarsko bolo jedinou krajinou, ktorej sa aj napriek vstupu do EÚ tempá rastu HDP nezvyšovali. Prirodzene vstup do EÚ negarantoval pre krajiny V4 bezproblémový a udržateľný ekonomický rast. Ich ekonomiky sa ocitli v novom priestore v podobe väčšieho trhu, ktorý im umožňoval silnejšiu obchodnú kooperáciu, ktorá predstavovala príležitosti, ale aj určité riziká. Pri identifikovaní trendov vývoja tempa rastu HDP pre krajiny V4 je možné pozorovať ďalší zaujímavý fakt, a to je prudký pokles tempa rastu pre všetky spomínané krajiny V4 v roku 2008, keď sa prvé dopady vzniknutej hospodárskej krízy odzrkadlili na ekonomickej sile viacerých krajín. Hospodárska kríza vyvolala také otrasy, že nielen krajiny V4 klesli na svoje ekonomické minimum, ale dopad hospodárskej krízy sa nevyhol skoro žiadnej krajine a toto obdobie bolo veľmi kritické. Našťastie ekonomikám krajín V4 sa podarilo stabilizovať situáciu a v ďalších obdobiach sa postupne úrovne hodnôt tempa rastu vrátili k približným hodnotám pred hospodárskou krízou.

1.2 Vývoj nezamestnanosti v krajinách V4

Na vyjadrenie stavu a vývoja nezamestnanosti v krajine sa využíva ukazovateľ miera nezamestnanosti, ktorý sa vypočíta ako jednoduchý podiel počtu nezamestnaných v príslušnej krajine k celkovej pracovnej sile v tej istej krajine.

$$u = \frac{U}{L} = \frac{U}{E + U} * 100\%$$

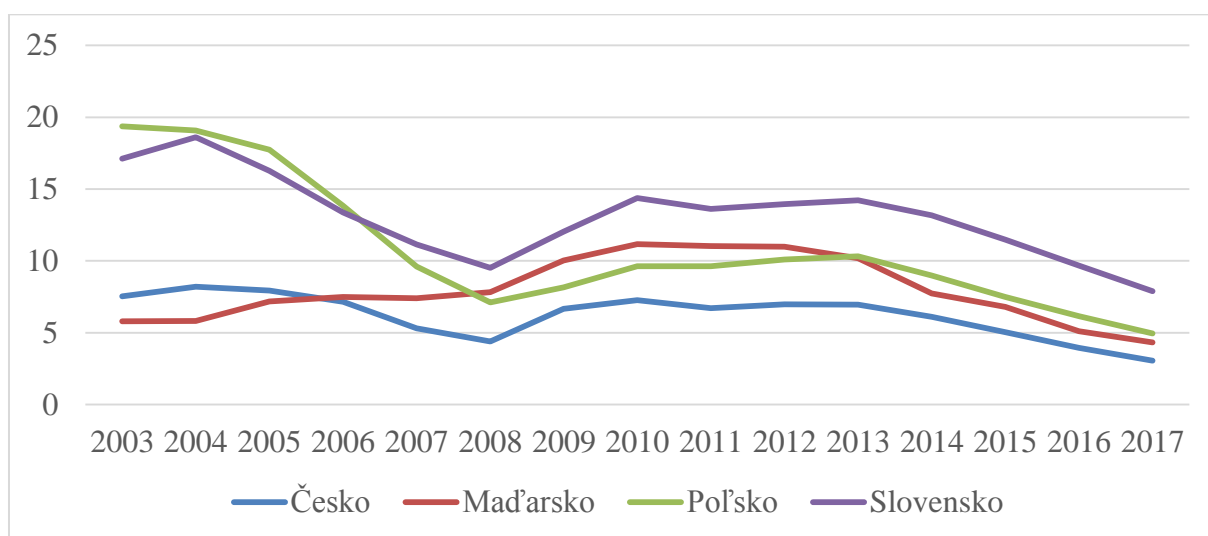
u – miera nezamestnanosti

U – počet nezamestnaných

E – počet zamestnaných

L – celková pracovná sila v krajine

Z grafu 2 môžeme konštatovať, že vývoj miery nezamestnanosti v dvoch krajinách V4, Slovensko a Poľsko, bol v priebehu sledovaného obdobia približne rovnaký. Z grafu môžeme vidieť, že tieto dve krajiny mali v rokoch 2003 – 2006 oveľa kritickejšie hodnoty ukazovateľa nezamestnanosti ako krajiny Maďarsko a Česko. Slovenská republika sa pravidelne nachádza medzi krajinami s najhoršími výsledkami v rámci tohto makroekonomického ukazovateľa, z čoho vyplýva, že má dlhodobý problém s nezamestnanosťou. Avšak od roku 2004, kedy dosahovala nezamestnanosť 18,6%, postupne klesala až na úroveň 9,5% v roku 2008. Vznik finančnej a ekonomickej krízy vo veľkej miere negatívne zasiahol aj túto oblasť a recesia viedla k tomu, že do roku 2010 sa miera nezamestnanosti vyšplhala až na hodnotu 14,4%. Bolo to dôsledkom veľkého znižovania počtu zamestnancov vo firmách ako napríklad Avent Slovakia, s.r.o, U.S. Steel Košice, Volkswagen Slovakia, a.s. alebo Embraco Slovakia, kde prišlo o prácu približne 600 zamestnancov. Podobný vývoj miery nezamestnanosti môžeme pozorovať aj v Poľsku. Najvyššiu hodnotu ukazovateľa v rámci krajín V4 vykazovala krajina v roku 2003, a to konkrétne 19,37%. Príchod priamych zahraničných investícií do krajiny predstavoval vytváranie nových pracovných príležitostí pre obyvateľov Poľska a v dôsledku toho miera nezamestnanosti postupne klesala až do roku 2008, kedy predstavovala 7,12%. V dôsledku pôsobenia negatívnych dopadov finančnej a hospodárskej krízy sa miera nezamestnanosti v krajine opätovne po roku 2008 zvýšila na 9,6%, avšak tento nárast je najnižší v rámci krajín V4. Česká republika dosahovala v priebehu posledných 10 rokov v priemere najnižšie hodnoty miery nezamestnanosti v rámci krajín V4. Recesia takisto spôsobila, že miera nezamestnanosti sa aj v tejto krajine vyšplhala na hodnoty z predkrízového obdobia, a to približne na 7,5%. Dlhodobým problémom Česka je okrem starnutia populácie aj systém dávok a nízka motivácia ľudí k návratu do práce. Maďarsko je jedinou krajinou V4, ktorá zaznamenala neustály rast miery nezamestnanosti od roku 2003. Dopady recesie ešte viac zintenzívnili problémy na trhu práce a rast nezamestnanosti sa zrýchlil. V ďalších rokoch môžeme sledovať klesajúcu tendenciu nezamestnanosti vo všetkých krajinách V4.

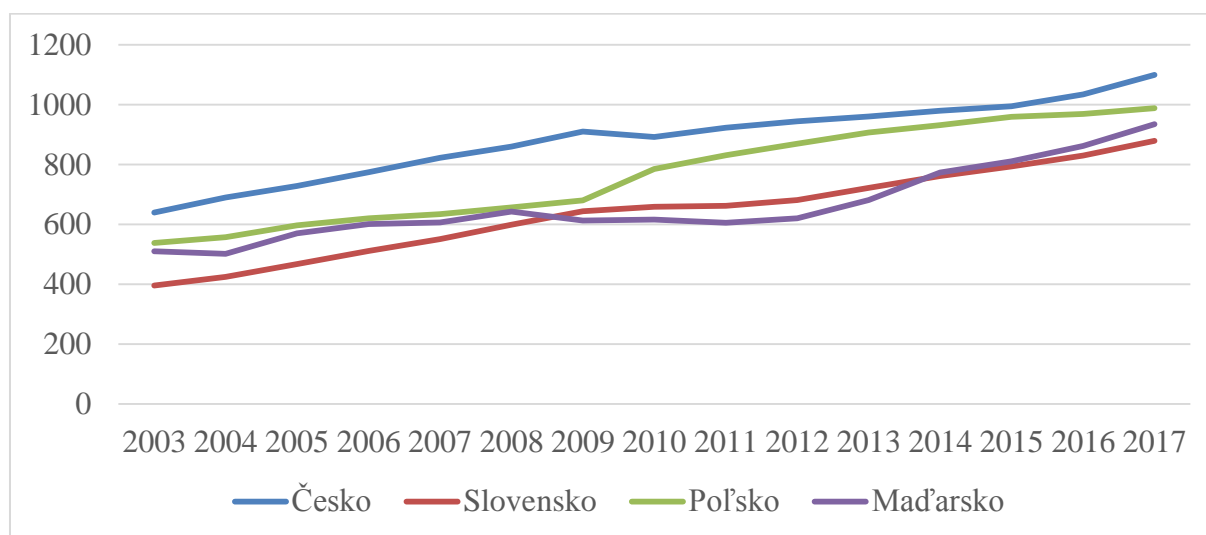


Graf 2: Miera nezamestnanosti v krajinách V4

Zdroj: vlastné spracovanie podľa Eurostatu

1.3 Vývoj priemernej hrubej mzdy v národnom hospodárstve v krajinách V4

Na grafe 3 môžeme sledovať vývoj priemernej mesačnej hrubej mzdy v národnom hospodárstve, a to konkrétne v odvetví školstva. Vo všetkých krajinách v analyzovanom období od roku 2003 – 2017 mal vývoj miezd v školstve stúpajúci trend. Najrýchlejší nárast miezd v krajinách Poľsko, Česko a Slovensko bol po vstupe do Európskej únie až do roku 2009, kedy sa rast miezd výrazne spomalil. Príčinou bola najmä kríza v hospodárstve celosvetového charakteru, ktorá zapríčinila spomalenie tempa ekonomického rastu, teda znížila sa výkonnosť ekonomík. Výnimkou bola krajina Poľsko, ktorá aj v pokrízovom období dokázala udržať rastúcu tendenciu miezd. Maďarsko malo počas celého sledovaného obdobia kolísavý vývoj miezd a najväčší nárast môžeme sledovať od roku 2012. Slovensko v pokrízovom období, konkrétne v roku 2011, zaznamenalo historicky najnižší prírastok mzdy. Z grafu nám vyplýva, že po prekonaní krízy v každej krajine V4 majú mzdy rastúcu tendenciu, ale napriek tomu zvyšovanie miezd je veľmi nízke.



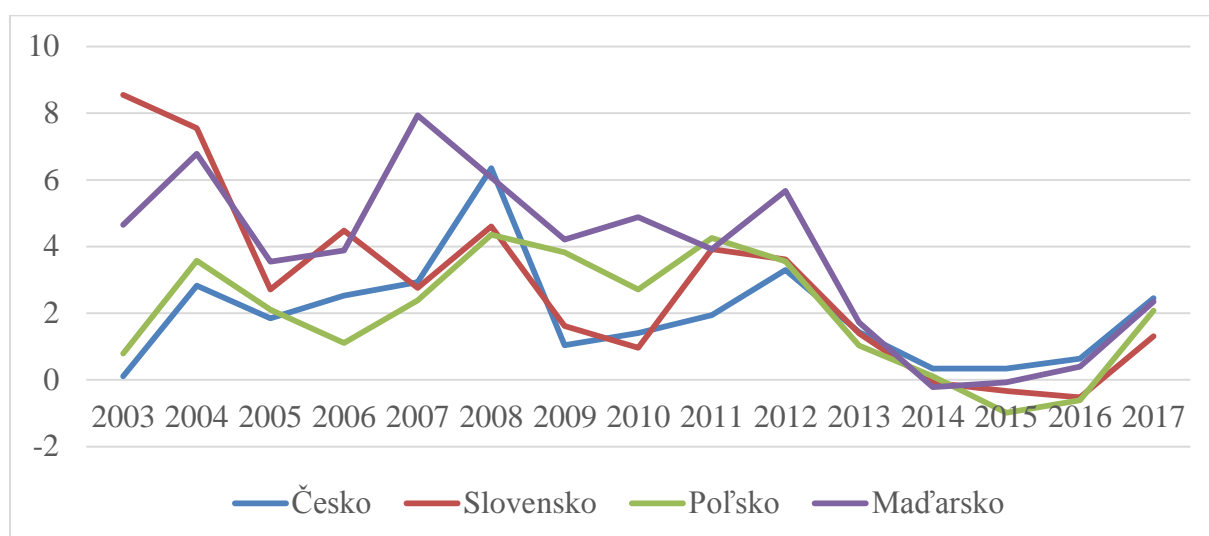
Graf 3: Vývoj priemernej hrubej mzdy v školstve v krajinách V4

Zdroj: vlastné spracovanie podľa štatistických úradov krajín V4

1.4 Vývoj inflácie v krajinách V4

Inflácia je makroekonomický jav, ktorý sa prejavuje dlhodobým rastom cenovej hladiny tovarov a služieb, prípadne trvalým znižovaním kúpnej sily peňažných jednotiek. Inflácia znižuje množstvá tovarov a služieb, ktoré si môžeme kúpiť za peňažnú jednotku. Je to proces vyvolaný poruchami v mikroekonomickej a makroekonomickej rovnováhe, v peňažnej sfére reálnej ekonomiky. Vysoká miera inflácie znamená vážny ekonomický problém a situáciu v ekonomike (Lisý, 2007). Ako môžeme vidieť na grafe 4, miera inflácie sa v krajinách V4 v priebehu uplynulých 15 rokov pohybovala kolísavo. Najvyššia hodnota inflácie za celé sledované obdobie dosiahla krajina Slovenska, a to konkrétne v roku 2003, kedy bola miera inflácie na úrovni 8,55%. Finančná a hospodárska kríza spôsobila, že sa miera inflácie znížila až na rekordnú hodnotu 0,96%, čo znamenalo najnižší nárast cien všetkých výrobkov a služieb v rámci krajín V4. Negatívne dopady krízy sa prejavili až v roku 2011, kedy sa miera inflácie zvýšila na 4%. V priebehu ďalších rokov klesala a v rokoch 2014 až 2016 sa hodnoty miery inflácie dostali do záporných čísiel, čiže po prvý raz v histórii

Slovenskej republiky bola deflácia. V krajinách Poľsko a Česko bol trend vývoja inflácie veľmi podobný. V roku 2003 bola v Českej republike zaznamenaná deflácia, kedy došlo k medziročnému poklesu cien o 0,1% v porovnaní s predchádzajúcim rokom. Do roku 2005 dosahovala miera inflácie najnižšie hodnoty spomedzi všetkých krajín V4. Následne začali ceny výrobkov a služieb rásť až do roku 2008, kedy vypuknutie krízy v tejto krajine spomalilo tempo rastu cien. V Poľsku v roku 2003 miera inflácie predstavovala 0,79% a až do poslednej fázy predkrízového obdobia v roku 2008 hodnoty inflácie rástli a dostali sa až na 4,35%. Následná kríza rast cien spomalila a v roku 2010 mala hodnotu 2,71%. V Maďarsku bola hodnota inflácie od roku 2005 do roku 2013 najvyššia spomedzi všetkých krajín V4. Rôzne hodnoty inflácie v jednotlivých rokoch a jednotlivých ekonomikách sú výsledkom toho, že inflácia z veľkej miery závisí od faktorov vo vnútri ekonomiky. Avšak od roku 2013 miera inflácia mala podobný vývoj vo všetkých krajinách Vyšehradskej štvorky.



Graf 4: Vývoj inflácie v krajinách V4

Zdroj: vlastné spracovanie podľa inflation.eu

1.5 Metodológia

Cieľom príspevku je analyzovať a porovnať výkonnosť krajín Vyšehradskej štvorky pomocou vybraných makroekonomických veličín, ako je hrubý domáci produkt, miera nezamestnanosti, miera inflácie a mzdy. Predmetom skúmania sú krajiny Vyšehradskej štvorky, ktoré predstavujú neformálne zoskupenie 4 krajín – Slovenskej, Českej, Maďarskej a Poľskej republiky. Pri zhromažďovaní štatistického materiálu pre účely tohto článku sme čerpali z viacerých zdrojov, a to hlavne zo Štatistických úradov krajín V4, konkrétne Hungarian Central Statistical Office, Poland Central Statistical Office, Štatistický úrad Slovenskej republiky, Český štatistický úrad, z portálu worldwide inflation data a štatistického úradu Európskeho spoločenstva (Eurostat-u), kde sme sa zamerali na analýzu a následné spracovanie štatistických údajov. Pri spracovávaní údajov o hrubom domacom produkte, miere nezamestnanosti, miere inflácie a vývoji priemernej hrubej mesačnej mzdy sme použili metódu analýzy, syntézy, komparácie a korelačnej analýzy. Korelačná analýza je analýza závislosti dvoch a viacerých premenných. Pomocou nej zistíme, ak sa mení 1 premenná, či to ovplyvňuje druhú premennú. Priama korelačná závislosť znamená, že ak

rastie jedna premenná, potom rastie aj druhá. Nepriama korelačná závislosť znamená, že keď jedna premenná rastie, potom druhá klesá. Výsledkom korelačnej analýzy je koeficient „r“, ktorý nadobúda hodnoty v intervale od -1 do +1. Mínus 1 znamená absolútnu nepriamu lineárnu závislosť, 0 znamená žiadnu závislosť a 1 znamená absolútnu priamu lineárnu závislosť. To znamená, že čím je korelačný koeficient bližšie k 0, tým je vzťah medzi skúmanými premennými slabší, resp. neexistujúci. Naopak, čím je bližšie k 1 alebo k -1, tým je vzťah medzi premennými silnejší. Hodnoty koeficientu korelácie 0,8 až 1 (-0,8 až -1) sú považované zvlášť silné, teda medzi premennými existuje veľmi silná vzájomná závislosť. Hodnoty 0,4 až 0,8 (-0,4 až -0,8) sú stredne silné a od 0 do 0,4 (-0,4 až 0) sú považované za slabé (Hanák, 2016).

Pomocou korelačnej analýzy sme zisťovali závislosť priemernej hrubej mesačnej mzdy v školstve od hrubého domáceho produktu, nezamestnanosti a inflácie v jednotlivých krajinách Vyšehradskej štvorky za sledované obdobie 2003 - 2017. Výsledky závislosti jednotlivých premenných sú znázornené v nasledujúcej tabuľke 1.

Tabuľka 1: Korelačná analýza miezd, HDP, nezamestnanosti a inflácie v krajinách V4

| | MZDY – HDP | MZDY NEZAMESTNANOSŤ | MZDY INFLÁCIA |
|------------------|-------------------|--------------------------------|--------------------------|
| ČESKO | -0,34258668 | -0,711760738 | -0,117799096 |
| MAĎARSKO | -0,41783 | -0,72887 | -0,720348792 |
| POESKO | -0,430666161 | -0,756723696 | -0,41133997 |
| SLOVENSKO | 0,074559 | -0,75906 | -0,831261217 |

Zdroj: vlastné spracovanie

Keďže pri zisťovaní závislosti medzi premennými – priemerná hrubá mesačná mzda a hrubý domáci produkt sa výsledné hodnoty pohybujú v rozhraní od 0 po - 0,5 sme zistili, že ani v jednej krajine V4 nie je vývoj miezd závislý od vývoja HDP. Pre porovnanie, ak by vývoj miezd závisel od vývoja HDP hodnoty by sa pohybovali od 0,6 po 1 (-0,6 po -1). Takúto závislosť môžeme sledovať pri analyzovaní závislosti priemernej hrubej mesačnej mzdy a miery nezamestnanosti, pretože vo všetkých krajinách V4 sú hodnoty medzi -0,7 až -0,8, čo znamená silnú závislosť. Pri zisťovaní závislosti medzi hodnotami priemernej hrubej mesačnej mzdy a mierou inflácie sme dospeli k záveru, že v krajinách Česko a Poľsko nie je vývoj miezd ovplyvňovaný mierou inflácie, pretože hodnoty neboli vyššie ako -0,5. Naopak, v krajinách Maďarsko a Slovensko sa prejavuje silná závislosť medzi vývojom miezd a mierou inflácie.

Záver

Vstup krajín Vyšehradskej štvorky do Európskej únie sa pozitívne odzrkadlil vo vývoji všetkých makroekonomických ukazovateľov, došlo k nárastu hrubého domáceho produktu a priemernej hrubej mesačnej mzdy a postupne dochádzalo k znižovaniu nezamestnanosti. Tento priaznivý vývoj môžeme pozorovať do roku 2009, kedy sa podpísala na výkonnosť ekonomiky všetkých krajín finančná a hospodárska kríza. V rámci Európskej únie nenájdeme krajinu, ktorá by sa vyhla jej negatívnym dopadom. V oblasti nezamestnanosti dosahovala

najlepšie výsledky Česká republika, ktorá si napriek recesii udržala jednocifernú mieru nezamestnanosti. Naopak, najhoršie dopady mala kríza práve na slovenskú ekonomiku. V ukazovateli vyjadrujúcom tempo rastu ekonomiky bolo krízou najmenej zasiahnuté Poľsko a najsilnejšie Maďarsko. Slovenská republika dosahovala najlepšie výsledky v porovnaní s ostatnými krajinami V4 v makroekonomickom ukazovateli – inflácie. Záverom je možné konštatovať, že ekonomiky daných krajín sú ako živé organizmy, ktoré reagujú na externé stimuly a následne sa ich vplyv odzrkadľuje v ekonomickej kondícii. Napriek tomu, že krajiny V4 za posledných 15 rokov rástli rýchlejšie ako krajiny západnej Európy patria medzi najchudobnejšie krajiny v Európskej únii. Mzdy v krajinách V4 každým rokom rastú a to nie len v odvetví školstva, ale aj v iných odvetviach. Napriek tomu, mzdy sú stále veľmi nízke a väčšina ľudí zarába menej ako priemernú mzdu.

Literatúra

BEDNÁROVÁ, E. 2016. *Analýza vybraných makroekonomických indikátorov krajín V4 po vstupe do EÚ*. In: Zborník z vedeckých prác katedry ekonómie a ekonomiky. Prešov: Prešovská univerzita v Prešove. ISBN 978-80-555-1619-6

GADOMSKI, W. 2016. *The Visegrad Group countries are closer politically than economically*. [online]. [cit. 2019-01-05]. Dostupné na internete: <https://financialobserver.eu/poland/the-visegrad-group-countries-are-closer-politically-than-economically/>

HANÁK, R. 2016. *Korelačná analýza*. In: Príručka pre prácu so štatistickým programom PSPP. [online]. [cit. 2019-01-15]. Dostupné na internete: <http://statistikapspp.sk/korelacia/>

HUNGARIAN CENTRAL STATISTICAL OFFICE. 2019. [online]. [cit. 2019-01-02]. Dostupné na internete: <http://www.ksh.hu/?lang=en>

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. 2019. [online]. [cit. 2019-01-02]. Dostupné na internete: <https://www.czso.cz/>

EUROSTAT. 2019. [online]. [cit. 2019-01-02]. Dostupné na internete: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

KOWALCZYK, M. 2018. *The countries of the Visegrad Group opened 2018 with good indicators*. [online]. [cit. 2019-01-05]. Dostupné na internete: <https://financialobserver.eu/poland/the-countries-of-the-visegrad-group-opened-2018-with-good-indicators/>

LISÝ, J. A KOL. 2007. *Ekonómia v novej ekonomike*. Bratislava: IURA EDITION. ISBN 978-80-8078-164-4

STATISTICS POLAND. 2019. [online]. [cit. 2019-01-02]. Dostupné na internete: <http://stat.gov.pl/en/>

SPIŠIAKOVA, E. – PÉTROVÁ, R. 2011. *Vplyv hospodárskej krízy na vybrané makroekonomické ukazovatele v krajinách V4*. In: TRANSFER INOVÁCIÍ. Košice: Technická univerzita v Košiciach. ISNN 1337-7094

ŠSTATISTICKÝ ÚRAD SR. 2019. [online]. [cit. 2019-01-02]. Dostupné na internete: <https://slovak.statistics.sk>

WISEGRAD GROUP. 2019. *About the Visegrad group*. [online]. [cit. 2019-01-02]. Dostupné na internete: <http://www.visegradgroup.eu/about>

WORLDWIDE INFLATION DATA. 2019. [online]. [cit. 2019-15-02]. Dostupné na internete: <https://www.inflation.eu/>

Adresa autora

Ing. Simona Hyžová
Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne
Fakulta sociálno-ekonomických vzťahov
Katedra manažmentu a rozvoja ľudských zdrojov
Študentská 1
911 05 Trenčín
E-mail: simonahyzova@tnuni.sk

ROZVOJ NOVÝCH TECHNOLOGIÍ A ICH VYUŽITELNOSŤ VO VEREJNEJ SPRÁVE

DEVELOPMENT OF NEW TECHNOLOGIES AND THEIR UTILITY IN PUBLIC ADMINISTRATION

Kamila Mayerová

Abstract:

Developing new technology is a great future for us. Technologies are part of our everyday life and need to be able to adapt them. Today's times are constantly changing and developing, and it is not even in the area of public administration. Slovakia is in the field of developing new technologies in the last stages. Under the development of new technologies in the public sector, we introduce informatisation, which is being modernized not only in the world but also in Slovakia. Various concepts are being developed to improve and accelerate governance. A modern form of eGovernment is the public administration through information and communication technologies to improve and improve public services for citizens, entrepreneurs and for the whole society as well.

Keywords: informatization, public relations, electronisation, technology, innovation

Úvod

Žijeme v dobe, ktorá spoločnosť posúva vpred, 21. storočie nám otvára dvere k novým funkciám, ktoré sme doposiaľ nepoznali. Menia sa požiadavky na zákazníka, budúceho zamestnanca ale aj stáleho zamestnanca. Človek každodenne využíva moderné technológie (auto, telefón, notebook), ktoré sa neustále vylepšujú a inovujú. Zamestnávateľia využívajú moderné technológie, pri personálnych činnostiach ako je výber zamestnancov, hodnotenie odmeňovanie a pod. Svojich budúcich zamestnancov hľadajú cez sociálne siete, pracovné portály a personálne portály.

V práci sa snažia využívať najmodernejšie elektronické zariadenia. Evidenciu zamestnancov vedú pomocou zariadení, ktoré sú prepojené cez počítač. Využívajú rôzne aplikácie pre efektívny marketing. Rozvoj nových technológií je našou každodennou súčasťou, pretože výrobcovia sa snažia neustále vylepšovať a inovovať svoje produkty a služby, aby dokázali uspokojiť svojich stálych ale aj potenciálnych zákazníkov. Rozvoj technológií je všadeprítomný a taktiež je dôležitý vo verejnej správe, kde je na dennom poriadku veľká byrokracia a moderné technológie sú vo veľkej miere potrebné. Ak chceme aby sa naša spoločnosť posúvala vpred je potrebné prispôbovať sa novým inováciám a novým technológiám. Pre mnohých ľudí sú tieto pojmy neznámymi, a preto je potrebné o nich viac hovoriť a taktiež ich využívať viac, nie len vo verejnej správe ale aj iných odvetviach, či už vo výrobe ale aj v školstve a zdravotníctve. Elektronizácia štátnej správy by k odstráneniu byrokracie nevedela, dokázala by ju len transformovať na infokraciu, ktorá by obmedzovala tých občanov, ktorí či už nemajú prístup k novým technológiám alebo ich z

rôznych dôvodov využívať odmietajú. Hlavným princípom, ktorým by sa elektronizácia štátnej správy mala smerovať, je, že verejná správa má byť k dispozícii verejnosti a má pomocou nových technológií zlepšovať aktivity, či už smerom k občanovi alebo v rámci vlastného systému.

1. Rozvoj nových technológií

Technologický vývoj sa týka skutočne čohokoľvek, pokiaľ ide o vynálezy alebo inovácie. Vývoj je v podstate proces, ktorý prináša produkt alebo myšlienku na produkt. Najčastejšie sa vývoj obnoví po dokončení produktu, ktorý je známy ako prototyp, čo znamená, že testovanie určuje, či je technológia pripravená na bežné používanie. S rozvojom nových technológií súvisia pojmy ako umelá inteligencia, informatizácia, elektronizácia. Umelú inteligenciu môžeme definovať ako : „umelá inteligencia, ako vedná disciplína, zahŕňa extrémne veľa poddisciplín a diametrálne odlišných prístupov, ako automaticky a efektívne riešiť celé triedy úloh rôzneho typu“ (Kostelník, 2009, s. 89). Taktiež umelá inteligencia patrí pod krídla počítačovej vedy, ktorá sa zaoberá počítačovými systémami, ktoré ovplyvňujú ľudskú inteligenciu. Má dva základné prístupy a to symbolickú umelú inteligenciu , ktorá znamená to, že človek rozmýšľa a komunikuje za pomoci symbolov a sub-symbolická inteligencia je takou inteligenciou, ktorá nevyužíva symboly alebo pracuje na úrovni čísel, zaoberá sa tým, ako funguje ľudský mozog. (Kostelník, 2009). Ďalším dôležitým pojmom, s ktorým súvisí daná problematika je informatizácia, pri ktorej je dôležité definovať informácie, ktoré definujeme ako komunikáciu alebo prijímanie vedomostí alebo spravodajských informácií. Informatizácia spoločnosti sa zameriava na rozvoj potenciálu postaveného na vedomostiach, informáciách, ľuďoch a ich schopnosti informácie efektívne využívať.

Dôležité je zamerať sa na počítačovú gramotnosť, bezpečnosť v oblasti IKT, vzdelávanie v oblasti IKT pre novú generáciu efektívnych pracovníkov a rozvoja ekonomiky SR. Pre SR je veľmi podstatné, aby sa svojou ekonomickou činnosťou a znalostnou ekonomikou dostala na úroveň okolitých krajín a tým zvýšila svoju konkurencieschopnosť.

Informatizácia verejnej správy je cestou k modernému a optimálnemu fungovaniu verejnej správy, ktoré zjednoduší a urýchli služby občanom a podnikateľom. Cieľom informatizácie je zníženie byrokracie, zefektívniť výkon a znížiť náklady na fungovanie verejnej správy, skrátiť vybavovanie úradných záležitostí a zníženie administratívneho zaťaženia podnikateľov a občanov pri komunikácii s verejnou správou a zlepšenie dostupnosti informácií, najmä v prípadoch, kedy je potrebné kontaktovať viac úradov. (Kuzela, 2017)

V dnešnej dobe je informatizácia dôležitým faktorom pre zlepšenie služieb verejnej správy, služieb vo verejnom záujme ako i verejných služieb, pre optimalizáciu verejnej správy a pre zvýšenie jej dôveryhodnosti a transparentnosti.

Elektronizácia verejnej správy je prínosom pre občanov, podnikateľov, štátnu správu ale aj samosprávu, pretože znižuje neproduktívny čas strávený vybavovaním úradných záležitostí, minimalizuje chybovosť, eliminuje viacnásobnú realizáciu rovnakých úkonov. Podnikateľ a občan môže prostredníctvom elektronizácie vybavovať úradné záležitosti na jednom mieste, poprípade z kancelárie, domu pomocou počítača. Podnikateľ alebo občan, ktorý disponuje zaručeným elektronickým podpisom, môže vybavovať prostredníctvom ústredného portálu verejnej správy, jednotný vstupný bod do systému. (Fábryová , 2011)

1.1.Národná koncepcia pre informatizáciu

Na Slovensku sa pre rozvoj technológií v oblasti verejnej správy venuje národná koncepcia. Je to strategický dokument, ktorý bol vypracovaný pre rozvoj investícií a informatizáciu a taktiež sa nim zaoberá eGovernmentu na Slovensku. Koncepcia je navrhovaná na obdobie 2016 - 2020 a nadväzuje na pôvodnú koncepciu, ktorá bola schválna v roku 2008. Zaoberá sa a prezentuje aktuálny stav architektúry integrovaného informačného systému verejnej správy, realizuje rozvojové projekty a uskutočnené aktivity, ktoré sa rozširujú o nové princípy vyplývajúce zo súčasných trendov a získaných skúseností, ako aj z možností poskytovaných rozvojom informačno-komunikačných technológií. Národná koncepcia prináša koordinovaný a systematický pohľad na riešenie problémov v oblasti informatizácie verejnej správy, nezameriava sa však len na centrálné komponenty a architektúru integrovaného informačného systému verejnej správy, ale podrobnejšie opisuje problematiku informatizácie pri jednotlivých pravidlách, pri riešení kompetencií jednotlivých povinných osôb, s cieľom dosiahnuť kvalitné služby občanom, podnikateľom a aj orgánom verejnej moci v oblasti verejnej správy. Dôležité pri koncepcii je definovať strategické ciele a princípy informatizácie verejnej správy a taktiež stanoviť návrhy priorit informatizácie verejnej správy. (NKIVS,2016)

1.2 E-Government

E-Government môžeme definovať ako využívanie nástrojov, metód a informačných a komunikačných technológií, ktorej cieľom je zlepšenie verejných služieb pre občanov a podniky.(Managementmania, 2016)

Vláda využíva informačné a komunikačné technológie (IKT) na zlepšenie aktivít organizácií verejného sektora. Niektoré definície obmedzujú elektronickú verejnú správu len na aplikácie s internetovým pripojením alebo len na interakcie medzi vládnyimi a vonkajšími skupinami. Tu nie sme - všetky digitálne IKT sú zahrnuté; všetky činnosti verejného sektor sú zahrnuté.

Existujú tri hlavné oblasti e-governmentu:

a) Zlepšenie vládnych procesov - iniciatíva elektronickej verejnej správy v tejto oblasti sa zaoberajú najmä zlepšovaním vnútorného fungovania verejného sektora.

Zahŕňajú:

- Náklady na proces znižovania: zlepšenie pomeru vstup / výstupu, znížením finančných nákladov alebo časových nákladov.
 - Správa výkonu procesu: plánovanie, monitorovanie a kontrola výkonu procesných zdrojov (ľudských, finančných a iných).
 - Vytváranie strategických spojení vo vláde: spájanie zbraní, agentúr, úrovní a dátových skladov, vlády posilniť schopnosť vyšetrovať, vypracovať a implementovať stratégiu a politiku, ktorá riadi vládne procesy.
 - Vytvorenie posilnenia: prenos právomocí, právomocí a zdrojov pre procesy z ich existujúceho miesta na nové lokality.
- b) Pripojenie občanov - iniciatívy sa zaoberajú najmä vzťahom medzi vládou a občanmi: buď ako voliči / zainteresované strany, od ktorých by verejný sektor mal odvodiť svoju legitimitu. Tieto iniciatívy môžu zahŕňať zlepšenie procesu.

Zahŕňajú:

- Rozprávanie s občanmi: poskytovanie informácií o činnostiach verejného sektora občanom. To sa týka najmä určitých druhov zodpovednosti: robiť verejných zamestnancov zodpovednejšími za svoje rozhodnutia a opatrenia.
 - Počúvanie občanov: zvyšovanie vstupu občanov do rozhodnutí a činností verejného sektora. Toto by mohlo byť označené ako demokratizácia alebo účasť.
 - Zlepšovanie verejných služieb: zlepšenie služieb poskytovaných členom verejnosti na základe rozmerov, ako je kvalita, pohodlie a náklady.
- c) Budovanie vonkajších interakcií - iniciatívy sa zaoberajú najmä vzťahmi medzi verejnými agentúrami a inými inštitúciami - inými verejnými agentúrami, spoločnosťami súkromného sektora, neziskovými a komunitnými organizáciami. Tak ako v súvislosti s občanmi, tieto iniciatívy môžu dobre zahŕňať zlepšenia procesu

Zahŕňajú:

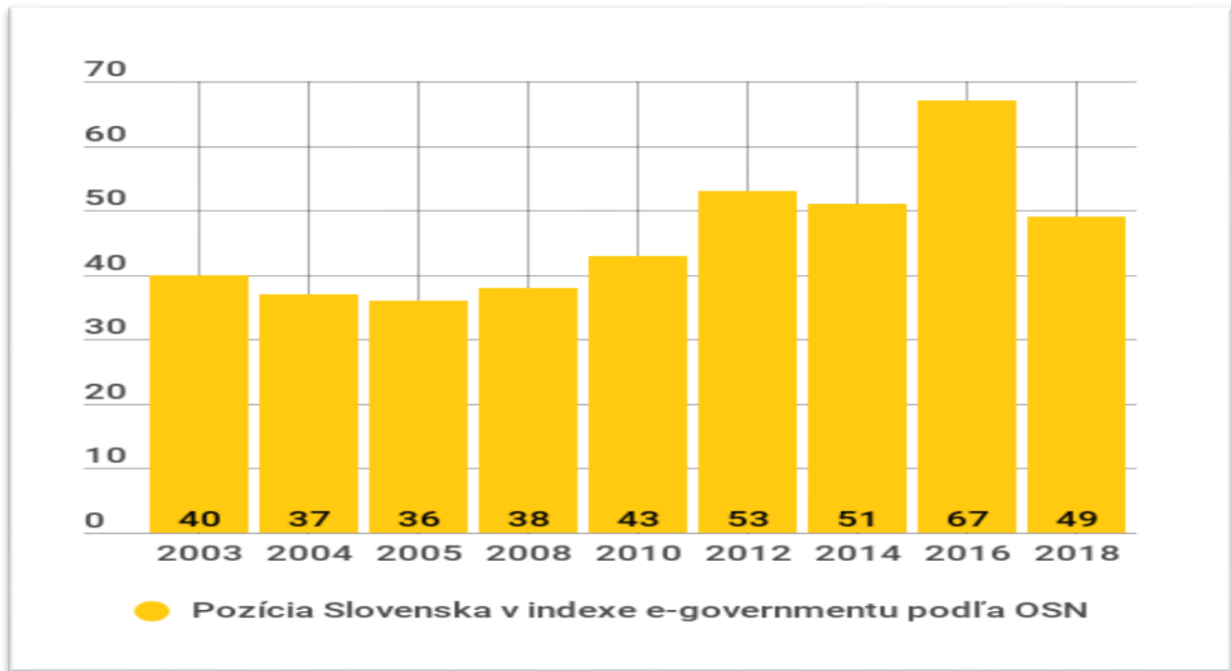
- Lepšie podnikanie: zlepšiť interakciu medzi vládou a podnikmi. Patrí sem digitalizácia regulácie, obstarávania a služieb pre podniky, aby sa zlepšila kvalita, pohodlie a náklady.
- Rozvíjajúce sa spoločenstvá: budovanie sociálnych a ekonomických kapacít a kapitálu miestnych komunít.
- Budovanie partnerstiev: vytvorenie organizačných zoskupení na dosiahnutie hospodárskych a sociálnych cieľov. Verejný sektor je takmer vždy jedným z partnerov, aj keď niekedy pôsobí len ako sprostredkovateľ pre ostatných. (Heeks, 2008)

1.3 E-Government na Slovensku

Slovensko je od roku 2004 členom Únie a hlási sa k rozvíjaniu e-Governmentu spolu s ostatnými členskými štátmi, jeho pokrok v tejto oblasti nie je veľmi viditeľný a v rôznych hodnoteniach úroveň e-Governmentu sa nachádza pod európskym priemerom. Jedným z negatívom, je vplyv brániaci rozvoju e-Governmentu to nedostatočnou politickou zodpovednosť, ktorá je spôsobená ustavičným presunom agendy a kompetencií.

V roku 2008 vláda schválila Stratégiu informatizácie verejnej správy, ktorá deklaruje snahu o napĺňanie cieľov, ktoré boli vytýčené na úrovni Únie v iniciatíve 2010. Časový horizont na naplnenie cieľov bol vytýčený do konca roka 2013 a Slovensko očakávalo, že na jeho konci získa vedúce postavenie v e-Governmente v rámci krajín V4. V roku 2016 bola predstavená Národná koncepcia informatizácie verejnej správy, ktorej hlavnou úlohou je smerovanie e-Governmentu na Slovensku pre obdobie ďalších piatich rokov.

Organizácia spojených národov v roku 2018 uviedla celosvetovú štúdiu, kde sa zamerala na tri aspekty rozvoja ako sú schopnosť ľudských zdrojov využívať a propagovať informačno-komunikačné technológie, dostupnosť online služieb a obsah, primeranosť telekomunikačnej infraštruktúry. V indexe rozvoja e-governmentu sa Slovensko posunulo, v rámci monitorovaných krajín v elektronizácii verejnej a štátnej správy na 49. miesto. V rámci krajín V4, sa Česká republika umiestnila na 54. mieste. Slovensko sa od roku 2016, kedy sa robil posledný prieskum posunulo o 18 priečok vyššie. Na obrázku 1, môžeme vidieť celkový vývoj slovenského e-governmentu za posledných 15 rokov. (Yar, 2018)



Obrázok 1: Vývoj slovenského e-governmentu za posledných 15 rokov

Zdroj: Yar, 2018

Na Slovensku existujú viaceré rozpracované projekty v oblasti verejnej správy. Najväčším problémom je však to, že sú len na začiatku a nefungujú tak efektívne ako by bolo potrebné. e-government sa na Slovensku objavuje už od roku 2007. V poslednom období sa rieši problematika zúčtovania daní a odvodov, ktoré budú v tomto programe spustené už tento rok. Existujú aj projekty, ktoré sú fungujúcimi projekty - elektronický centrálny register zmlúv a elektronické občianske preukazy a čítačky, ktoré môžu využívať firmy na komunikáciu so štátom. Ako negatívu služieb programu je starší dizajn stránok a nedostupnosť smartfón aplikácii, cez ktorú sa má zlepšovať proces elektronickej komunikácie.

Elektronické daňové priznanie a komunikácia s finančnou správou sú na tom nie veľmi dobre. Pre občanom sú stránky neprehľadné a samotné podanie zaberá veľa času, keďže sú potrebné jednotlivé autorizácie a osobnej návštevy niektorého z úradov sa tiež nedá vyhnúť. Slovensko a program e-Government má pred sebou ešte dlhé obdobie aby sa zlepšovalo. (Biznár, 2018)

Záver

Môžeme skonštatovať, že dnešná doba si vyžaduje neustále prispôbovanie, zmenu a hlavne učenie a vzdelávanie v oblastiach, v ktorých sa ľudia pohybujú neustále. Vyspelé krajiny sveta ale aj Európy zadávajú nové trendy a je už len na nás, či dokážeme prijať, akceptovať a neskôr s nimi aj pracovať. Ak sa zameriame na umelú inteligenciu a inteligentnú výrobu tak naša krajina je na tom biedne. Rozvíjanie technológií je veľmi dôležité aj v školstve a hlavne v zdravotníctve, kedy veľakrát ide o ľudský život a ak dokážeme s novými inováciami a technológiami predísť problémom a zachrániť ľudský život, je prispôbenie sa

veľmi jednoduché. Je smutné, že Slovensko je v tej problematike zaostalé, ale ak chýbajú financie, chýba aj chuť podniknúť niečo pre zlepšenie podmienok a skvalitnenie životného štýlu občanom. Inak to nie je ani v oblastiach verejnej správy, kde je v dnešnej dobe potrebné aby sa technológie zlepšovali a posúvali vpred. Byrokracia, papierovačky, to všetko ľuďom skracuje čas, ktorý môžu stráviť so svojimi blízkymi, rodinami, alebo hľadaním si nového zamestnania ale aj pre svoj voľný oddychový čas. Ľudia strávia pri vybavovaní bežných záležitostí celé dni, pretože si to tak naša spoločnosť vyžaduje. Vznikajú rôzne koncepcie pre zlepšenie informatizácie v oblastiach verejnej správy. Aby sa naša spoločnosť posúvala vpred vznikol systém e-Government ako elektronická forma, prostredníctvom , ktorej sa využívajú prostriedky a nástroje informačných technológií nato, aby sa skvalitnili verejné služby pre občanov, podnikateľov a pre celú spoločnosť. Slovenská republika je v rebríčku e-governmentu na 49. mieste zo 193 krajín sveta, čo je pozitívna informácia, pretože sa posunula o 18 priečok vyššie a veríme, že sa každoročne budú rozvíjať technológie a budú aj využívané vo verejnom sektore.

Literatúra

BIZNÁR, M. 2018. Čo je to e-Government, utópia pre Slovensko? [online]. [cit. 08. 02. 2019]. Dostupné na: <https://techbox.dennikn.sk/temy/co-je-to-e-government-utopia-pre-slovensko/>.

HEEKS, R. 2008. *The "eGovernment for Development Information Exchange"* [online]. [cit. 08. 02. 2019]. Dostupné na: <http://www.egov4dev.org/success/definitions.shtml>.

KVASNIČKA, V. a kol. 2009. *Umelá inteligencia a kognitívna veda I*. Bratislava: STU v Bratislave. ISBN 978-80-227-3080-8.

KUZELA, L. 2017. Informatizácia verejnej správy (e-government). " [online]. [cit. 08. 02. 2019]. Dostupné na: <https://komunita.progresivne.sk/t/informatizacia-verejnej-spravy-e-government/1782>.

MANAGEMENTMANIA. 2016. e-Government. " [online]. [cit. 08. 02. 2019]. Dostupné na: <https://managementmania.com/sk/e-government>.

MINISTERSTVO FINANCIÍ SR. 2008. *Vládna stratégia informatizácie verejnej správy*. [online]. [cit. 08. 02. 2019]. Dostupné na : <http://www.finance.gov.sk/Default.aspx?CatId=84&NewsID=210>.

NKIVS. 2016. *Národná koncepcia informatizácie verejnej správy*. " [online]. [cit. 08. 02. 2019]. Dostupné na: <http://www.informatizacia.sk/narodna-koncepcia-informatizacie-verejnej-spravy--2016-/22662c1>.

YAK, L. 2018. V elektronizácii štátnej správy si Slovensko podľa OSN výrazne polepšilo. [online]. [cit. 08. 02. 2019]. Dostupné na: <https://euractiv.sk/section/digitalizacia/news/v-elektronizacii-statnej-spravy-si-slovensko-podla-osn-vyrazne-polepsilo/>.

Adresa autora

Ing. Kamila Mayerová

Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne

Fakulta sociálno-ekonomických vzťahov

Študentská 1

911 05 Trenčín

E-mail: kamila.mayerova@tnuni.sk

EKOLOGICKÁ STOPA OKRESNÍCH MĚST ÚSTECKÉHO KRAJE

ECOLOGICAL FOOTPRINT OF DISTRICT TOWNS IN THE ÚSTÍ NAD LABEM REGION

Milan Douša

Abstract:

Ecological footprint a method that superficially quantifies amount of resources consumed by a human in one year of life, and volume of waste produced by a human in that period. Ecological footprint is created not only by individuals, but also by municipalities, cities and states. This paper focuses on ecological footprint of the cities. It shows the environmental impact of activities of city's inhabitants and institutions. It also indicates environmental requirements for sustainable development of the city. This paper is based on author's own analytical research and methodic indicative calculation of ecological footprint in district towns of Ústí nad Labem Region. The goal is to describe fulfillment of environmental pillar of Agenda 2030 and environmental sustainability of the evaluated towns. Presented contribution is part of solution of Project Vega č. 1/00302/18 "Smart cities as a possibility for implementation of the concept of sustainable urban development in the Slovak Republic".

Keywords: ecological footprint, Ústí nad Labem Region, ecological cities, environment, sustainable growth

Úvod

V posledních letech dochází vlivem lidské činnosti k stále se zvětšujícím problémům naší planety, které se projevují hlavně v podobě globálního oteplování, neustálým znečišťováním životního prostředí, místními záplavy, a naopak dlouhotrvajícími suchy, kdy už v našem klimatickém pásmu pomalu mizí jednotlivé roční období (jaro, podzim) a extrémně přecházíme z období zimy na léto. Výsledkem takého to konání je skutečnost, že lidstvo připravuje následující generace o vhodné podmínky k životu a neustále snižuje kvalitu životního prostředí. Podíl obyvatel žijících v městech neustále stoupá, a to i v důsledku toho, že města lákají většinu obyvatel svojí nabídkou pracovních příležitostí, možností kulturního a společenského vyžití, jsou centry vzdělávání, vědy a kultury. Do roku 2050 lze očekávat, že v městech bude žít téměř 70-80% světové populace. Na druhé straně města představují místa konfliktů mezi přírodou a civilizací, kde se projevuje široká škála environmentálních, dopravních, ekonomických, územních a sociálních problémů. Proto by města měla přebrat na sebe břemeno zodpovědnosti za tyto mnohé problémy a měli by začít hledat cestu k trvale udržitelnému rozvoji.

Tento koncept TUR se může stát pro města „odrazovým můstkem“, díky kterému se veškeré plánování a rozvoj města bude dále vytvářet s ohledem na principy environmentální

udržitelosti, neboť zvyšujícímu počtu lidí není lhostejné, ve kterém městě žijí a jaký je jeho dopad na kvalitu života v něm.

Kvalitu života lze chápat jako široký koncept, který se vztahuje k celkové úrovni blahobytu (well-being) jednotlivců. Je výsledkem vzájemného působení sociálních, zdravotních, ekonomických a ekologických podmínek, týkajících se lidského a společenského života lidí. (Potůček 2005)

Města v České republice prošla za posledních 20 let nepominutelným vývojem. “Centrálně plánované”, zanedbané a špinavé obce a města konce komunistické éry v mnoha případech doslova rozkvetly. Nově opravené fasády domů, chodníky, náměstí, úřady, ale i kanalizace, plyn a zpomalovače rychlosti v obytných zónách. Všechno to, co obyvatel vyspělé Evropy na počátku 21. století považuje za samozřejmé. Lidé mají také daleko lepší šanci ovlivňovat “věci veřejné” ve svých obcích a městech, poukazovat na korupci, nekompetenci úředníků a politiků, enviromentální hrozby v městě, pocitovou bezpečnost v městě apod. Volby do místního zastupitelstva jsou svobodné a otevřené a poskytují každému možnost ovlivnit směr, jakým se město ubírá. V řadě měst a obcí také fungují v zásadě zadarmo a ve svém volném čase několik spolků a sdružení, které zvelebují veřejný prostor a starají se o kulturní a sportovní vyžití svých spoluobčanů. Města a obce se musí zabývat také kvalitou života občanů, kteří na jejich území žijí, neboť rostoucímu počtu lidí není lhostejné, jaký vzduch dýchají, jakou vodu pijí a jaké potraviny konzumují. Zajímá je, jaký ekologický otisk zanechává jejich život na přírodních zdrojích planety a města, obce, ve kterém žijí.

Jedním z možných enviromentálních indikátorů, pomocí kterého mohou města tento ekologický otisk zjistit je právě výpočet ekologické stopy města. Ekologická stopa je metoda, která se snaží plošně kvantifikovat množství zdrojů, které člověk za svůj jeden rok života spotřebuje, a zároveň objem odpadů, kolik vyprodukuje.

Cílem příspěvku je tedy na základě vlastního analytického zkoumání a metodického orientačního výpočtu ekologické stopy v okresních městech Ústeckého kraje ČR určit dodržování a naplňování environmentálního pilíře Agendy 2030, jakožto možného indikátora měření TUR v analyzovaných okresech Ústeckého kraje a také popsat a poznat enviromentální udržitelnost těchto zkoumaných měst.

1. Koncept ekologické stopy

Ekologická stopa vyjadřuje spotřebu přírodních zdrojů formou tzv. “globálních hektarů na osobu”, které jsou srovnávací jednotkou spotřeby přírodních zdrojů a skutečné kapacity biologicky produktivních ploch na Zemi. (Nováček 2011)

Laxmikant Sharma z Central University of Rajasthan v Indii a Suman Sinha z Haldia Institute of Technology v Indii poukazují na to, že ekologická stopa vychází z prostorového měření ekologického zatížení lidí na Zemi, které vychází z konceptu udržitelnosti a udržitelného využívání zdrojů Země.

Podle Centra pro otázky životního prostředí Univerzity Karlovy je ekologická stopa indikátor využitelný pro environmentální a ekonomické účetnictví, jako součást tzv. zeleného HDP. (Centrum pro otázky životního prostředí 2011)

Ekologická stopa převádí spotřebu zdrojů a produkci odpadů na odpovídající plochy produktivní země, které jsou nutné k jejich zajištění, resp. odstranění To je strana poptávky zeleného účetnictví. Stranou nabídky je souhrn produktivních ploch (např. Orné půdy, lesů,

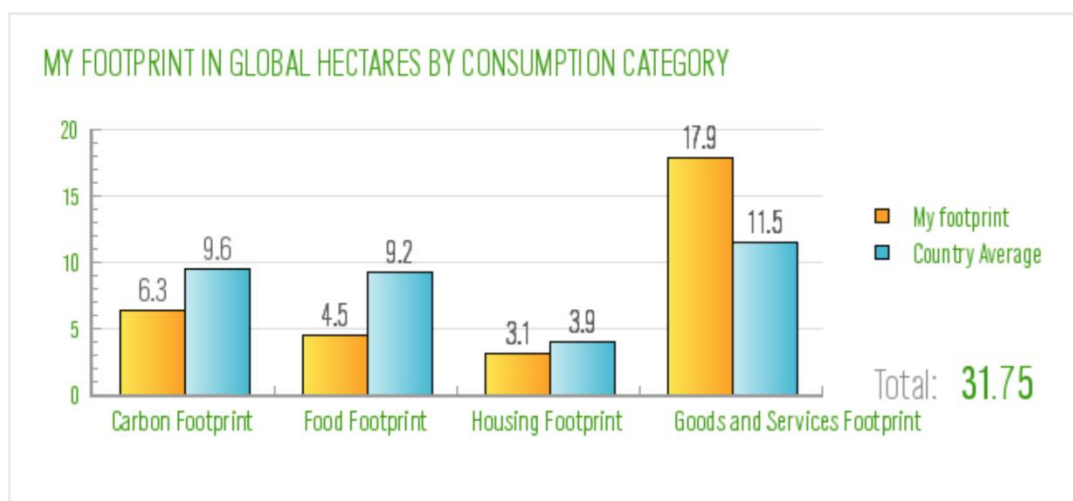
luk či vodních ploch), které má člověk (město, stát) k dispozici. Souhrn produktivních ploch v globálním měřítku se označuje jako bio kapacita. Porovnání ekologické stopy a bio kapacity umožňuje zjistit, zda daná jednotka vytváří ekologický přebytek či deficit. (Třebický, Lupač, Novák 2011)

V práci W. Reese bychom mohli najít přirovnání: „Představte si ekonomiku jako velké zvíře. Otázka, kterou si musíme položit, zní, jak velkou pastvinu potřebujeme, abychom toto zvíře uživilí?“ (Rees 2006)

Velkou výhodou ekologické stopy je, že ji lze vyhodnocovat na globální, národní, místní, ale dokonce i na individuální úrovni. Celková ekologická stopa světové populace činí 3,1 globálního hektaru na obyvatele, celková ekologická kapacita je však pouze 2,1 globálního hektaru. Aktivita lidského společenství tak přesahuje globální ekologickou kapacitu o 1 globální hektar na jednoho obyvatele. Ekologickou kapacitu Země jsme poprvé překročili v 80 letech 20 století a od té doby se situace zhoršuje. V současnosti překračujeme ekologickou kapacitu o 50%. (Nováček 2011)

Svoji ekologickou stopu si na individuální úrovni může změřit každý jedinec, a to prostřednictvím webové stránky <http://myfootprint.org/en/>, která prostřednictvím 30 otázek vygeneruje Vaši ekologickou stopu. Systém následně zobrazí výsledky v přehledné grafické podobě. V našem případě činil výsledek ekologické stopy 2,02 globálního hektaru, tedy nepřesahujeme globální ekologickou kapacitu v této oblasti. Znamená to skutečnost, že pokud by všichni lidé na naší planetě žili stejným životním stylem jako my, bylo by zapotřebí 2,02 globálního hektaru, které by měl jedinec k dispozici.

Výsledky měření znázorňuje obrázek č. 1. Ekologická stopa na individuální úrovni se dá taktéž měřit prostřednictvím webové stránky <http://www.ekostopa.sk/calc/index.php>



Obrázok 1: Individuálna ekologická stopa rozdelená z hľadiska kategórie spotreby

Zdroj: <http://myfootprint.org/en/>

V oblasti uhlíkové stopy, která znázorňuje sumu vypuštěných skleníkových plynů, se pohybujeme pod průměrem Slovenské republiky, který činí 9,6. V oblasti potravinové stopy jsme o 50 % pod hodnotou celoslovenského průměru. Stopa bydlení vykazuje téměř stejné hodnoty jako je průměr Slovenské republiky. V oblasti stopy zboží a služeb dosahujeme

hodnoty, které však celoslovenský průměr dostatečně převyšují. Tato hodnota poukazuje na nevyužívání nakupování obnovitelných výrobků, ekologicky nenáročných výrobků, využívání služeb šetrnějších k životnímu prostředí, recyklaci výrobků apod.

Podle říjnové globální výzvy Hospodářské a Sociální rady OSN a taktéž výzvy mnoha odborníků a vědců na životní prostředí je důležité věnovat v současnosti pozornost především potravinové stopě, a to hlavně v rozvinutých krajinách. Rozsáhlé výzkumy, které byly uveřejněné v průběhu uplynulého roka, odhalili výrazný negativní dopad konzumace masa, především hovězího a vepřového, na planetu a životní prostředí. Jedním z hlavních důvodů je odlesňování kvůli chovu dobytka a metan, který vypouštějí krávy, nebo hnojiva. To způsobuje větší množství emisí skleníkových plynů, než všechna automobilová a letecká doprava na světě. Je proto důležité věnovat této oblasti značnou pozornost, a to hlavně i na základě skutečnosti, kdy do roku 2050 má stoupnout počet obyvatel na Zemi o další 2 mld. Omezení živočišných potravin je tedy pozitivní etickou i environmentální volbou každého z nás. (United Nations Environment Programme 2018)

1.1 Východiska pro stanovení ekologické stopy a jeho přínosy pro město

Ekologická stopa je prvním hmatatelným a srozumitelným indikátorem udržitelného rozvoje měst, který se dá, velmi jednoduše číselně vyjádřit. Ekologická stopa je stejně tak významným indikátorem kvality života a perspektiv v daném městě. Výpočet ekologické stopy není povinný, nikdo nemůže žádné město nutit tento indikátor sledovat a zveřejňovat. Je svobodnou volbou vedení města, kam chce patřit. Zda se bude soustředit výhradně na plnění povinností uložené obcím, nebo se bude snažit dělat něco navíc.

Ekologická stopa je ukazatel nároků města na životní prostředí. Má ale úzkou vazbu, založenou ve vlastní podstatě indikátorů, na udržitelný rozvoj. Snižování ekologické stopy je trendem k udržitelné existenci města. Kromě pochopení obsahu a principu ekologické stopy pomáhá pochopit i globální problémy životního prostředí. Ekologická stopa není jen pro města, ale mohou ji používat i obce. Zjistit řadu údajů je pro menší obec jednodušší a rychlejší než pro velké město. Ekologická stopa taktéž není jen pro města a obce, které jsou zapojena do různých programů a projektů jako je Místní Agenda 21. Je to však určitě výhodou, neboť lépe funguje spolupráce úředníků a politiků, ale není to nezbytnou podmínkou. (Třebický, Lupač, Novák 2011)

Přínosy výpočtu ekologické stopy města jsou významné, a to z toho důvodu, že ekologická stopa má vazbu na strategické plánování environmentální udržitelnosti města, má vztah k územnímu plánování, pomocí ES lze taktéž modelovat dopad budoucích opatření v městě na životní prostředí, může indikovat a měřit vliv konkrétního opatření, do kterého město investovalo (např. Zateplení domů, solární panely na městských úřadech), dále environmentální udržitelnost města zvyšuje kvalitu života občanů, může být základem i měřítkem dobrovolných dohod mezi městy a podniky (např. Podnik, který zatěžuje město nejvyšší ekologickou stopou se podílí na výsadbě nových stromů, dobrovolnického čištění veřejných míst města s pomocí svých zaměstnanců apod.)

1.2 Výpočet ekologické stopy města

Ekologická stopa je vyjádřena v globálních hektarech. Každý globální hektar odpovídá jednomu hektaru (100 x 100 m) biologicky produktivních ploch s globálně průměrnou

produktivitou. Jako biologicky produktivní plochy označujeme plochy souše a vodních ekosystémů, které jsou biologicky produktivní. To znamená, že jde o suchozemské nebo vodní plochy s výraznou fotosyntetickou aktivitou a akumulací biomasy. Celkový biologicky produktivní prostor Země činil v roce 2017 11,5 mld. globálních hektarů. (Třebický, Lupač, Novák 2011)

Biomasa se chápe jako sada organických látek rostlinného nebo živočišného původu a materiály, které pocházejí z její přirozené nebo umělé transformace, které mohou být přeměněny na užitečné palivo. (Carlos Julio Marrugo Escobar 2018)

Ekologická stopa je součtem ploch s různou produktivitou. Kvůli korektnosti je třeba tyto plochy převést na společného jmenovatele – obecnou biologicky produktivní plochu – pomocí tzv. ekvivalentních faktorů. Dále je k výpočtu využit faktor výnosu, který napovídá zda-li je plocha více či méně produktivní než celosvětový průměr. Výpočet ekologické stopy využívá přirovnání k „zelenému účetnictví“. Kalkulace ekologické stopy představuje stranu poptávky, která se skládá ze spotřeby zdrojů a produkce odpadů. (Třebický, Lupač, Novák 2011)

Ekologická stopa produkce se vypočítá jako:

$$ESp = (P/Vn)*FV*EK$$

P = celková produkce daného produktu, nebo množství emitovaného CO₂ v tunách

Vn = průměrný národní výnos pro P či schopnost absorpce CO₂ v t/ha

FV = faktor výnosu pro odpovídající plochy

EK = ekvivalentní faktor pro odpovídající typ plochy

Ekologická stopa spotřeby se vypočítá jako:

$$ESs = ESp + ESi + ESe$$

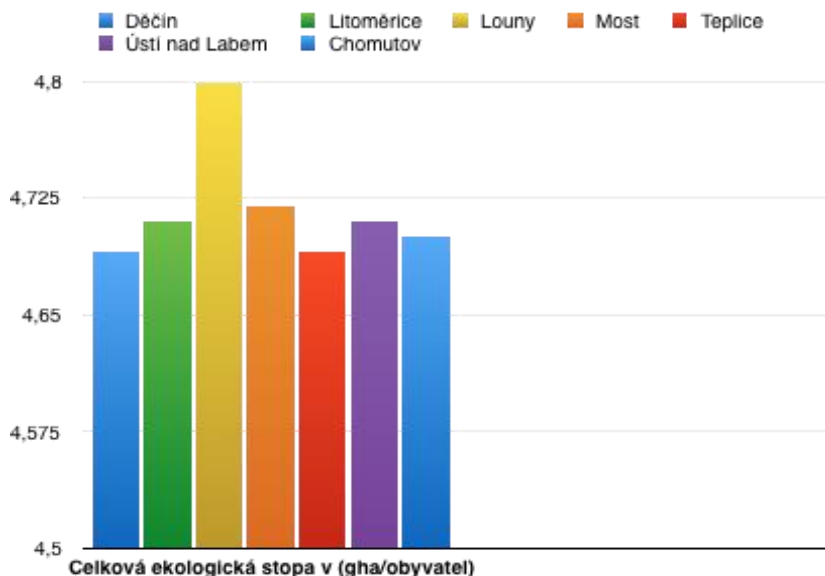
ESs = ekologická stopa produkce

ESp = ekologická stopa importovaných komodit

ESe = ekologická stopa exportovaných komodit

Samotný výpočet ekologické stopy je velmi náročný na sběr dat. Proto jsem využil aplikace “Ekologická stopa města”, kterou na svých stránkách www.ekostopa.cz bezplatně poskytuje organizace TIMUR. Tato aplikace čerpá některé údaje o položkách zahrnutých do výpočtu z národního účtu ekologické stopy, jelikož jsou na lokální úrovni velmi těžko sledovatelné. Výpočet ES je zde umožněn ve dvou verzích, a to orientační a podrobný. Pro svůj příspěvek jsem si zvolil orientační výpočet, který mi poskytne přibližný pohled na environmentální udržitelnost okresních měst v Ústeckém kraji České republiky.

Ústecký kraj byl vybrán především z důvodu jeho velkého významu v oblasti chemického a těžebního průmyslu, který však na druhou stranu přispívá velkou mírou k znečišťování životního prostředí v této oblasti, čímž snižuje kvalitu života obyvatelů, kteří v tomto kraji žijí. Pro analýzu byli tedy vybraná okresní města Děčín, Chomutov, Litoměřice, Louny, Most, Teplice, Ústí nad Labem. Údaje pro výpočet ekologické stopy jsou datovaná za rok 2018. Výsledky ekologické stopy analyzovaných okresních měst v Ústeckém kraji v České republice znázorňuje graf č. 1.



Graf 1: Ekologická stopa okresních měst Ústeckého kraje

Zdroj: <http://www.ekostopa.cz/>

V roce 2018 činila ekologická stopa města Chomutov 4,7 gha/obyvatele, v Děčíně 4,69 gha/obyvatele, stejně tak jako v městě Teplice. V městě Litoměřice to byla hodnota 4,71 gha/obyvatele, v Lounech činila tato hodnota 4,8 gha/obyvatele, v Mostě 4,7 gha/obyvatele a v krajském městě Ústí nad Labem dosáhla hodnoty 4,71 gha/obyvatele. Nejhorší výsledek ekologické stopy tedy vykazovalo v roce 2018 město Louny následované městem Most, které je známé svojí těžební a spalovací aktivitou uhlí. Naopak nejlepší výsledky ekologické stopy dosáhlo město Děčín a Teplice. Pokud bychom však porovnali tyto města s hlavním městem Praha, které dosáhlo v roce 2018 ekologickou stopu ve výšce 27,93 gha/obyvatele. To znamená, vynásobili bychom výsledné hodnoty počtem analyzovaných měst (7) došli bychom k velmi podobnému číslu ekologické stopy, jaké získala Praha. Přeneseně můžeme říci, že ekologická stopa Prahy je stejně vysoká jako ekologická stopa celého Ústeckého kraje.

V případě ekologické stopy města je zřejmé, že bude její výsledek vždy mnohem větší jak její biokapacita. Je to způsobené tím, že se ve městě na malém prostoru koncentruje vše pro životy tisíce obyvatel. Nachází se zde mnoho domů a bytových domů určených k bydlení obyvatel, podnikatelských prostor, výrobních zón, prostor pro vzdělání, rekreaci, kulturu, dopravních koridorů a mnoho dalších zastavěných ploch. Obyvatelé svou činností na tomto omezeném území vytváří velkou zátěž pro životní prostředí. Nakonec pak pro plochy biokapacity nezbývá mnoho prostoru. Důležitý ukazatel bude proto pro města poměr ekologické stopy/biokapacitě, který stanoví kolikrát větší plochu biokapacity město potřebuje pro zajištění zdrojů pro své obyvatele a likvidaci jimi vyprodukovaných odpadů. Z hlediska kategorií spotřeby mají největší podíl na ES energie, a to ve všech analyzovaných městech. Tento fakt vychází z nevhodné struktury spotřeby primárních zdrojů energie, zejména tuhých paliv. Druhou největší kategorií spotřeby je spotřeba a výstavba obytných ploch a doprava. Je důležité poznamenat skutečnost, že v oblasti dopravy mnohá města využívají ekologické způsoby městské hromadné dopravy, které nabízejí svým občanům, například formou přepravy s elektrobusem, s autobusy, které mají ekologický pohon na stlačený zemní plyn, nebo

vodíkové autobusy, ktoré využívajú trihybridný pohon. Tento typ autobusu jezdí zatiaľ v jednom českém meste a to v Neratovicích, ale jeho ekologický potenciál pre ostatné mestá je taktiež veľmi veľký. Ďalší ekologickou formou dopravy a mobility v meste a zároveň novinkou, ktorou sa predovšetkým veľké mestá, ktoré majú problém s dopravou, postupne zavádzajú je tzv. carsharing. Napríklad na začiatku roku 2019 začne poskytovať vo východoslovenskom meste Košice tzv. carsharing, ktorý má byť levnejší než mestská hromadná doprava spoločnosť Sharengo. V hlavnom meste Bratislava už táto forma mobility funguje, rovnako tak ako ďalší projekt sdieľania bicyklov. Tieto nové spôsoby ekologickej prepravy v meste sa v budúcnosti budú stávať stále dôležitejšími, i v súvislosti s rastúcou urbanizáciou, a preto by mestá ekologickej formy mobility a nové projekty s tým súvisiace nemali podceňovať. Ďalšou aktivitou, alebo prostriedkom pre spoločné plánovanie verejných priestorov, ktorým sa mestá snažia, čo najviac priblížiť k občanom, sú tzv. pocitové mapy mesta, ktoré umožňujú občanom daného mesta vyjadriť a zaznamenať miesta, ktoré sa im neľúbia, problémy ako (hluk, ovzdušie, doprava) v meste apod.

Záver

Rozvoj mesta je jedným z kľúčových obecných cieľov, ktorým sa mestá snažia dlhodobým naplniť. S cieľom zväčšenia kvality života v meste a väčšej konkurencieschopnosti rozhodujú orgány mesta o výstavbe nových dopravných komunikácií, verejne prospešných stavieb, priemyselných oblastí, zelených, pořádání kultúrnych a športových akcií atď. Avšak otázkou sa stáva, aký rozvoj môže považovať za udržateľný a aký nie. Fenomén urbanizácie neboli koncentrácie obyvateľstva do miest sa stáva stále častejšie diskutovaným témom. Mestá dďaka rastúcemu počtu obyvateľov jednak zvyšujú svoju spotrebu zdrojov, ktoré sú však obmedzené, produkujú i viac odpadov a vytvárajú tým väčšiu ekologickú záťaž pre dané prostredie. Mestá taktiež potrebujú kvalitné nástroje na meranie kvality životného prostredia (ovzdušia) a environmentálnej záťaže na ich území. Jedným z takých nástrojov je environmentálny indikátor udržateľného rozvoja s názvom ekologická stopa, ktorý umožňuje mestom zistiť dôležité informácie, ktoré vedú k ich environmentálnej udržateľnosti. Podobne ako v oblasti verejných i súkromných financií je dlhodobým neudržateľným vytváraním schodkových rozpočtov, respektíve utrácať viac, než koľko dokážeme vydeliť, v oblasti environmentálnej udržateľnosti je dôležité vedieť, koľko zdrojov máme k dispozícii a koľko ich v súčasnej dobe čerpáme. Práve to nám hovorí ekologická stopa.

Nejhoršie výsledky výpočtu ekologickej stopy v okresných mestách Ústeckého kraja dosahujú mestá Louny a Most, naopak najlepšie výsledky dosáhlo mesto Děčín a Teplice. Z hľadiska kategórií spotreby majú najväčší podiel na ES energie, a to vo všetkých analyzovaných mestách. Tento fakt vychádza z nevhodnej štruktúry spotreby primárnych zdrojov energie, najmä tuhých palív. Druhou najväčšou kategóriou spotreby je spotreba a výstavba obytných ploch a doprava. Prínosy výpočtu ekologickej stopy mesta sú významné, a to z toho dôvodu, že ekologická stopa má vzťah na strategické plánovanie environmentálnej udržateľnosti mesta, má vzťah k územnému plánovaniu, pomocou ES môže taktiež modelovať dopad budúcich opatrení v meste na životné prostredie, môže indikovať a merať vplyv konkrétneho opatrenia, do ktorého mesto investovalo (napr. Zateplenie domov, solárne panely na mestských úradoch), ďalej environmentálna udržateľnosť mesta zvyšuje kvalitu života občanov, môže byť základom i merítkom dobrovoľných dohôd medzi mestom a podnikmi.

Literatúra

CARLOS JULIO MARRUGO ESCOBAR. 2018. Trabajo del módulo de biomasa: Centrales Termoeléctricas de Biomasa. In: Universidad Carlos III/Madrid. [cit. 5. 1. 2019].

Dostupné z WWW: https://www.researchgate.net/publication/328314507_Trabajo_del_modulo_de_biomasa_Centrales_Termoelectricas_de_Biomasa

CENTRUM PRO OTÁZKY ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ. 2011. Ekologická stopa: Co je ekologická stopa? [online]. Univerzita Karlova v Praze, [cit. 8. 1. 2019]. Dostupné z WWW: <http://www.ekologickastopa.cz/metoda/co-je-ekologicka-stopa.htm>

EKOSTOPA. 2018. Orientační výpočet ekostopy města. In Timur. [cit. 9. 1. 2019]. Dostupné z WWW: <http://www.ekostopa.cz/mesto/orientacni-vypocet/>

NOVÁČEK, P. 2011. Udržitelný rozvoj. 2. vyd. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci. ISBN 978-80-244-2795-9.

POTŮČEK, M. 2005. Jak jsme na tom. A co dál? Strategický audit České republiky. Sociologické nakladatelství SLON, Praha. ISBN 80-86429-45-8.

REES, W. E. 2006. Ecological Footprints and Bio-Capacity: Essential Elements in Sustainability Assessment. Chichester, UK, John Wiley and Sons, 143-158 p.

TŘEBICKÝ, V., LUPAČ, M., NOVÁK, J. 2011. Ekologická stopa města. Metodika výpočtu ekologické stopy města. In: Týmová iniciativa pro místní udržitelný rozvoj. Praha. ISBN 978–80–87549–00–1.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. 2018. Tackling the world's most urgent problem: meat. [cit. 5. 1. 2019]. Dostupné z WWW: <https://www.unenvironment.org/news-and-stories/story/tackling-worlds-most-urgent-problem-meat>

Adresa autora

Mgr. Milan Douša

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Fakulta verejnej správy

Popradská 66, 041 32 Košice 1

E-mail: mil.dousa@gmail.com

POTRAVINOVÁ BEZPEČNOSŤ SLOVENSKA

FOOD SECURITY IN SLOVAKIA

Jozef Kotul'ák

Abstract:

The high timeliness of the topic can be documented both from the point of view of the objective need to provide the population with food and from the point of view of the main conceptual documents of the European Union. It is the European Union that defined itself as one of its essential objectives within the 2014-2020 programming period to make an important contribution to addressing the issue of world hunger. This has placed great emphasis on securing the primary role of the agri-food sector, which is food supply.

Keywords: food security, irrigation, agri-food sector

Motto:

Až bude vyrúbaný posledný strom, až keď bude posledná rieka otrávená, a až keď bude chytená posledná ryba, vtedy pochopíme, že peniaze sa nedajú jesť.

Indiáni kmeňa Cree

Úvod

Jednou z hlavných úloh štátu ako inštitúcie je ochrana obyvateľstva na území pod jeho správou. Otázka bezpečnosti bola často redukovaná na obranu územia, ale tiež spájaná s rozširovaním územia. Teritórium poskytuje nielen priestor na život, ale aj ornú pôdu či pasienky a loviská a v neposlednom rade vodu ako základné predpoklady produkcie potravín a tiež ďalšie suroviny. Možnosti ktoréhokoľvek teritória poskytovať obnoviteľné i neobnoviteľné zdroje sú však obmedzené.

Každý človek má, podľa Všeobecnej deklarácie ľudských práv z roku 1948, právo na výživu. Z tohto dôvodu sa konajú celosvetové summity a konferencie, ktoré riešia, ako dosiahnuť potravinovú bezpečnosť pre všetkých, zamedziť nedostatku potravín a s tým spojenou podvýživou ľudí. Kľúčovú úlohu v potravinovej bezpečnosti má dostupnosť poľnohospodársky obrábanej pôdy, ekonomická situácia, ale predovšetkým politické prostredie.

S potravinovou bezpečnosťou úzko súvisí potravinová sebestačnosť. Môžeme konštatovať, že potravinová sebestačnosť je dôležitou fázou ku garancii potravinovej bezpečnosti. Potravinovú sebestačnosť ovplyvňujú faktory ako dostatok kvalitnej pôdy a financovanie. Preto, aby bolo možné garantovať dostatok potravín aj budúcim generáciám, je nevyhnutné dobre ošetrovať pôdu. Jedine pôda, ktorá nie je degradovaná pôdnou eróziou, nedostatočným hnojením a nie je mechanicky ničená, je schopná podieľať sa na zlepšovaní potravinovej sebestačnosti. Ďalšou rovinnou, ktorá prispieva k sebestačnosti je finančná oblasť. Závislosť poľnohospodárov na dotáciách zo štátnej pomoci a cudzích finančných zdrojoch je riskantná a môže ohrozovať ich existenciu.

1. Potravinová bezpečnosť a potravinová sebestačnosť

Mnohokrát dochádza k zámene termínov bezpečnosť potravín (food safety) a potravinová bezpečnosť (food security). Potravinovú bezpečnosť môžeme chápať ako stav, kedy všetci ľudia majú po celú určitú dobu prístup k bezpečným a výživným potravinám tak, aby mohli viesť zdravý a aktívny život. (Škopek, 2001). V súčasnej dobe sa však svetová potravinová bezpečnosť dostáva do problémov. Údaje zo svetového trhu s potravinami hovoria, že medziročný dopyt po potravinách vo svete sa bude zvyšovať zhruba o šesť percent, kým naproti tomu svetová výroba bude pod štyrmi percentami. Dopyt bude teda trvale väčší než sú možnosti výroby. Vzhľadom k pribúdajúcemu počtu ľudí na planéte a zvyšujúcim sa nárokom na spotrebu potravín môžeme očakávať, že nejde o dočasný výkyv, ale o dlhodobý trend. (Slovo prezidenta Potravinárskej komory ČR, 2008)

Potravinovú bezpečnosť by sme mohli definovať na dvoch úrovniach. Po prvé ako potravinovú bezpečnosť štátu, čiže úroveň potrebných výrobných zdrojov vo vzťahu k domácej spotrebe z dlhodobého hľadiska. Ide v podstate o úroveň krytia domácej spotreby domácimi faktormi v prípade mimoriadnych neočakávaných udalostí (vojny, prírodné katastrofy, zlyhanie medzinárodných obchodných vzťahov a pod.) Potravinovú bezpečnosť štátu môžeme kvantitatívne vyjadriť tzv. prahom potravinovej bezpečnosti, čiže množstvom pomaly alebo ťažko obnoviteľných výrobných zdrojov, ktoré daný štát zachovať v aktuálnej miere užívania. Druhá úroveň potravinovej bezpečnosti sa vzťahuje k jednotlivým sociálnym skupinám daného štátu a vyjadruje mieru ohrozenia určitých sociálnych skupín z hľadiska množstva a nutričnej hodnoty potravín. (Lukášková, 2003)

Rozhodujúcu kompetenčnú úlohu v tejto oblasti má bezpečnostná politika, ktorá je chápaná ako súhrnná kategória zahrňujúca bezpečnosť, obranu a ochranu občanov a štátu. Rozumie sa ňou takisto súhrn aktivít vedúcich k realizácii tejto bezpečnostnej politiky. V tomto smere je bezpečnostná politika atribútom štátnosti v akejkoľvek dobe a v každom stave spoločnosti: ako v období mieru, tak aj v období vojny. Integruje v sebe zahraničnú a vnútornú politiku a rovnako aj obranu štátu. Zahŕňa teda rozhodnutia vo sfére nevojenskej (politické, diplomatické, ekonomické, kultúrne vzdelávacie) a vojenskej, pretože zaistenie obranyschopnosti nie je len vecou armády, ale spoločnosti ako celku. (Lukášková, 2003)

1.1 Potravinová sebestačnosť

Potravinová sebestačnosť je aktuálny pomer medzi domácou produkciou a domácou spotrebou danej agrárnej komodity v určitom čase. Tvorcovia poľnohospodárskej politiky SR sledujú hlavne túto kategóriu, ktorá však vyžaduje skôr záujem výrobcov než spotrebiteľov. Je tiež dôležité špecifikovať rozdiely medzi potravinovou bezpečnosťou a potravinovou sebestačnosťou, napriek tomu, že spolu úzko súvisia. Z hľadiska dostupnosti potravín je potravinová sebestačnosť nevyhnutným štádiom pre vytvorenie potravinovej bezpečnosti. Potravinová sebestačnosť a potravinová bezpečnosť sú navzájom komplementárne, hlavne v strategickej rovine potravinovej sebestačnosti a národnej potravinovej bezpečnosti. Stav potravinovej bezpečnosti a potravinovej sebestačnosti majú rôzny význam v závislosti na situácii. Za normálnych podmienok dochádza k sústredeniu predovšetkým na bilancovanie makro i mikrozložiek v stravej dávke (vitamíny, minerálne soli) a na správny pomer medzi živočíšnymi a rastlinnými bielkovinami. Špecifické podmienky potom nútia k tomu, aby spotreba zodpovedala makrozložkám stravných dávok (bielkoviny, sacharidy, tuky).

Potravinová sebestačnosť je špecifická téma. Potraviny nie sú „obyčajnou“ komoditou, nakoľko sú dôležité pre samotné živobytie. Pojem potravinová sebestačnosť sa dá zjednodušene preložiť ako schopnosť daného štátu vyprodukovať a zaistiť v prípade nutnosti dostatok potravín pre obživu všetkých svojich obyvateľov. V dnešnej dobe je to však takmer nemožné. Je úplne bežné, že sa potraviny dovážajú z iných krajín, vrátane potravín, ktoré štát produkuje sám. Príčinou takéhoto správania je predovšetkým malá podpora poľnohospodárov a farmárov, ktorí sú nútení produkovať potraviny za vyššie ceny než ich zahraniční konkurenti. Dovážanie potravín zo zahraničia do krajín, kde potraviny produkujú domáci producenti, sa môže javiť ako nelogické. Efektívnejšie je podporovať poľnohospodárstvo, ktoré zohľadňuje špecifickú produkciu každej krajiny a každého regiónu.

1.2 Potravinová bezpečnosť na Slovensku

Československé poľnohospodárstvo patrilo v minulosti k najvyspelejším v Európe a bolo považované za jedného z najväčších vývozcov množstva surovín. Náš štát bol bez väčších problémov schopný pokryť požiadavky tuzemských spotrebiteľov na výrobu potravín. Lenže dnes naše poľnohospodárstvo figuruje ako jedno z najmenej schopných zaistiť výživu domácich obyvateľov.

Niektorí politici sa nechcú zaoberať potravinovou bezpečnosťou, pretože stále žijú v presvedčení, že štát si so svojou produkciou potravín vystačí a nechcú sa zaoberať možnou hrozbou potravinovej krízy. Predpokladom k zaisteniu potravinovej bezpečnosti je dlhodobé zachovanie schopnosti produkcie poľnohospodárskej pôdy a krajiny.

1.3 Globálna potravinová bezpečnosť

Jedným z globálnych problémov je kolísanie cien poľnohospodárskych komodít a nízka úroveň svetových zásob. Príčinou rastu cien je predovšetkým rast svetovej populácie a tiež rozvíjajúca sa ekonomika niektorých krajín ako Čína alebo India. Všetko prispieva k celosvetovému rastu dopytu.

Naproti tomu stojí pokles ponuky zapríčinený nepriaznivými klimatickými podmienkami v oblastiach, ktoré sa významne podieľajú na produkcii komodít. Neustálym globálnym problémom je nedostatok potravín a život ohrozujúci hladomor v rozvojových krajinách. Niektorí experti tvrdia, že ľudia nehladujú kvôli nedostatku potravín, ale kvôli ich nedostupnosti.

Pri spomenutých globálnych problémoch môžeme pozorovať zacyklenie. Zlá kvalita pôdy a nepriaznivé klimatické podmienky vedú k nízkej poľnohospodárskej produkcii a spolu s rastom populácie spôsobujú rast cien poľnohospodárskych komodít. Vysoké ceny komodít sú bariérou v dostupnosti pro obyvateľov rozvojových krajín.

2. Pôda ako výrobný faktor

Dostupnosť pôdy je jedným z hlavných aspektov ľudských dejín. Na tomto základe je pravdivé konštatovanie, že: „O pôdu sa bojuje vždy, všade a proti všetkým“ (DUBNIČKA 2007b, 133). Alternatívnou stratégiou je územná, resp. teritoriálna expanzia, ktorá sa primárne uskutočňuje na úkor bezprostredných susedov, s rastúcimi technologickými možnosťami však môže pokračovať aj za oceánom. Vyháňanie z pôdy či budovanie kolónií a zámorského, resp. diaľkového obchodu tak možno chápať ako dôsledok boja o pôdu, resp. o zdroje v širšom

zmysle. „V súčasnom technickom a globálnom svete sa o ‚teritórium‘, teda o zdroje, nebojujú len so susedmi, ale aj na inom kontinente“ (Dubnička 2007a, 261). Miestom sporov sú nie len kontinenty, ale aj moria a oceány. Tie tvoria takmer 70 % povrchu Zeme a poskytujú prevažnú časť potravy tretine ľudstva, takže s prudkým úbytkom morských druhov i poklesom početnosti tých, ktoré zatiaľ prežívajú, prerastajú v mnohých oblastiach sveta spory o právo rybolovu do otvorených konfliktov, neraz aj s priamou účasťou bojových lodí jednotlivých krajín. Rozširovanie púští, chemická a mechanická degradácia pôdy, zasoľovanie a zaplavovanie pobrežných oblastí v dôsledku rastu hladiny oceánov, ktoré sú dôsledkom prebiehajúcich klimatických zmien, zas ohrozuje možnosti poľnohospodárskej produkcie potravín. Dôsledkom je zintenzívňovanie sporov o pôdu a rastúci počet environmentálnych utečencov. Všetky tieto javy poukazujú na význam pôdy, resp. zemského povrchu vo všeobecnosti, ako najzákladnejšieho zdroja a predpokladu života jednotlivca i spoločnosti. Pritom ide o zdroj konečný a neobnoviteľný.

Za najvýznamnejšiu teritoriálnu expanziu posledných desaťročí možno považovať rozširovanie tzv. výlučných ekonomických zón v oceánoch, umožňujúcich nielen rybolov, ale aj ťažbu surovín z morského dna v priestore vymedzenom vzdialenosťou 200 námorných míľ od pobrežia pevniny i všetkých ostrovov. Vyhlásenie týchto zón a ich ochrana sú zdrojom viac či menej otvorených konfliktov medzi mnohými štátmi ležiacimi na pobreží morí a oceánov. Je pozoruhodné, ako Čína s ústupom od politiky kontroly pôrodnosti prechádza k politike teritoriálnej expanzie, a to predovšetkým v sporoch o ostrovy napr. v Juhočínskom moria a prináležiace morské teritória, ale napríklad aj v skupovaní ornej pôdy v Afrike alebo na Ukrajine. (Sťahel, 2015)

3. Potravinová bezpečnosť a environmentálna bezpečnosť ako verejný statok

Typickým príkladom zabezpečovania environmentálnej bezpečnosti je protipovodňová ochrana, ale napríklad aj obmedzovanie automobilovej dopravy v prípade, že znečistenie ovzdušia v meste alebo regióne prekročí istú hranicu. Klimatické zmeny a zhoršovanie iných ukazovateľov kvality životného prostredia rozširujú a znásobujú tieto činnosti tak, že sa štáty musia omnoho intenzívnejšie zaoberať už nielen otázkami vojenskej alebo energetickej bezpečnosti, ale aj otázkami potravinovej bezpečnosti a bezpečnosti zdrojov pitnej vody. Potravinové škandály v rozvinutých krajinách i skutočný nedostatok potravín a pitnej vody v rozvojových krajinách v posledných rokoch ukazujú, že tieto aspekty environmentálnej bezpečnosti treba chápať aj ako podmienky stability spoločnosti a sociálneho zmieru. Klimatické zmeny a meniace sa chemické zloženie atmosféry a hydrosféry však neohrozujú len biodiverzitu a existujúce spôsoby produkcie potravín alebo ochrany riečnych povodí a pobrežných oblastí pred záplavami, ale aj dosiahnutú úroveň verejného zdravia, pretože sprievodnými javmi klimatických zmien je aj rozširovanie chorôb či invázií rastlín a živočíšnych druhov, ktoré neraz ohrozujú nielen pôvodné druhy a ekosystémy, ale aj zdravie ľudí.

Zodpovednosť štátu za bezpečnosť obyvateľstva je tak zároveň environmentálnou zodpovednosťou, pretože bezpečnosť je bez dostatku základných zdrojov, najmä potravín a vody, nemysliteľná. Dokonca možno tvrdiť, že environmentálnu bezpečnosť treba považovať

za verejný statok, ktorý nemôže byť privatizovaný, čo by znamenalo, že environmentálnu zodpovednosť nemožno preniesť na privátne subjekty.

Rastúci vplyv priemyselnej civilizácie na životné prostredie, vrátane globálnej i miestnej klímy, chemického zloženia atmosféry a hydrosféry ako základných zložiek a predpokladov environmentálnej bezpečnosti, robí z tejto problematiky čoraz naliehavejší problém. Medzinárodné dohovory o ľudských právach zakotvili nielen právo na život, ale aj právo na vodu, právo na výživu a právo na bývanie ako povinnosti jednotlivých štátov. Všetky tieto práva sú priamo podmienené priaznivým stavom životného prostredia, preto je možné životné prostredie považovať za verejný statok. S prehlbujúcimi sa dôsledkami klimatických zmien a ubúdajúcimi zdrojmi pre život v podmienkach rastúcej ľudskej populácie sa otázka environmentálnej bezpečnosti bude čoraz viac prejavovať ako otázka politická a možno očakávať, že schopnosť politiky odpovedať na ňu prostredníctvom právnej regulácie konania fyzických i právnických osôb bude predpokladom legitimacy politického systému.

Z uvedených potrieb vychádzajú ciele agrárnej politiky Slovenska:

1. zabezpečenie potravinovej bezpečnosti štátu, zdravej výživy a výživovej dostatočnosti obyvateľstva,
2. ekonomická stabilita, dôchodková primeranosť poľnohospodárstva a regionálne vyvážený rozvoj,
3. zveľaďovanie a ochrana poľnohospodárskej pôdy, ekologické hospodárenie v krajine, zamedzovanie vstupu cudzorodých látok do potravinového reťazca,
4. zachovanie poľnohospodárstva v nekonkurenčných, najmä horských oblastiach, ako základnej podmienky rozvoja krajinotvorných, ekologických a sociálnych funkcií a zachovania vidieckeho osídlenia.

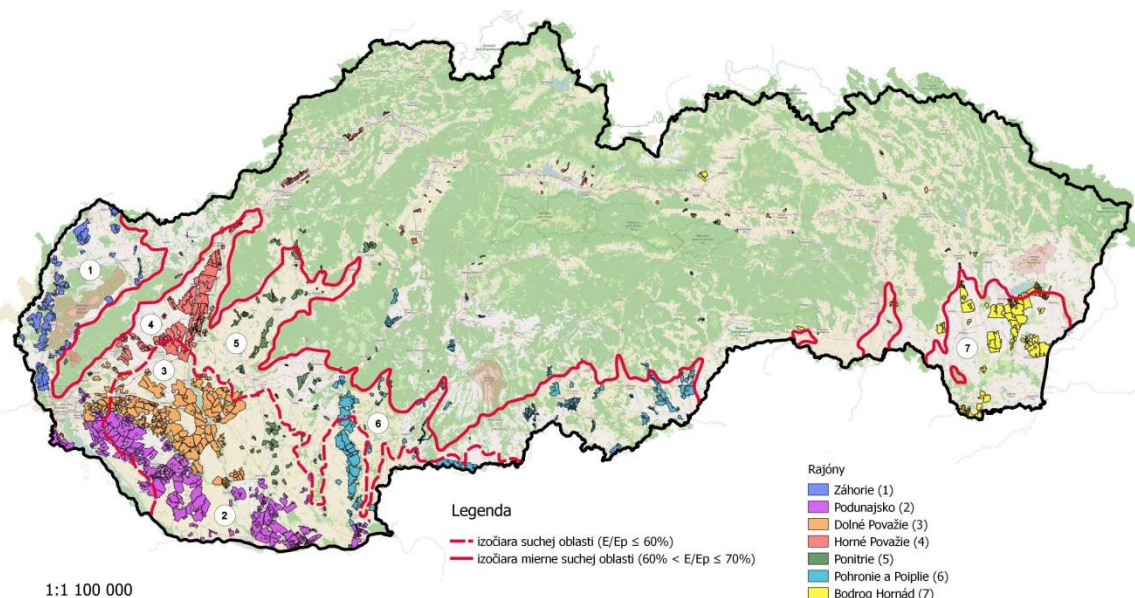
Aktuálnou krátkodobou úlohou agrárnej politiky je zastaviť proces úpadku poľnohospodárstva a obnovenie rastu jeho výkonnosti. Potravinová bezpečnosť štátu je v agrárnej koncepcii určená "prahom potravinovej bezpečnosti". Počíta sa pritom s udržovaním zdrojov a výroby minimálne na úrovni 90 % predpokladanej úrovne reálnej spotreby u základných komodít domácej poľnohospodárskej produkcie a u základných potravín /konzumné mlieko, výsekové mäso, chlieb a pečivo/. V každodennej ponuke by najmenej 90 % poľnohospodárskych výrobkov a potravín malo pochádzať z tuzemskej produkcie. (Kuzma, 1995)

4. Potravinová bezpečnosť a závlahové hospodárstvo

Z vodohospodárskeho hľadiska je Slovensko bohaté na povrchové i podzemné zdroje vody. Zároveň však tvorí tzv. „strechu Európy“ a veľká väčšina povrchovej vody z jeho územia odteká. Na základe tejto skutočnosti je nevyhnutné, aby sme racionálne hospodárili s pitnou i úžitkovou vodou i z dôvodu blížiacich sa klimatických zmien, na ktoré čoraz častejšie upozorňujú svetoví vedci a klimatológovia. V tejto súvislosti ruka v ruku so závermi odborníkov o celkovej globálnej zmene klímy, ktorá už postihuje i územie našej republiky treba využiť potenciál, ktorý nám dáva naše územie v spolupráci s vybudovanými intenzifikačnými opatreniami, ktoré boli v minulosti vybudované. Jedným z takýchto opatrení sú hydromelioračné zariadenia.

Stratégia obnovy a rozvoja hydromeliorácií, závlah a odvodnenia, je tesne previazaná so stratégiami rozvoja poľnohospodárstva a vodného hospodárstva na Slovensku a je plne v súlade s programovým vyhlásením vláda SR na roky 2016 – 2020, „Vláda bude podporovať prípravu opatrení súvisiacich s adaptáciou poľnohospodárstva na zmenu klímy prostredníctvom takých spôsobov hospodárenia, ktorými sa zvýši zadržiavanie vody v krajine, a prípravou účinnej politiky zachovania a rozvoja hydromelioračných zariadení“.

Strategickým cieľom v oblasti hydromeliorácií je vytváranie optimálnych podmienok hospodárenie s vodou v produkčných regiónoch Slovenska na posilnenie konkurencieschopnosti nášho poľnohospodárstva a zabezpečenie potrebnej potravinovej bezpečnosti a sebestačnosti. Význam a nenahraditeľnosť hydromeliorácií pre naše poľnohospodárstvo je uvedené v predkladaných materiáloch a je zrejmé, že aj vyspelé poľnohospodárstva v okolitých krajinách sa týmto problémom intenzívne zaoberajú.



Obrázok 1: Rajonizácia závlahových sústav na Slovensku

Zdroj: Koncepcia revitalizácie hydromelioračných sústav na Slovensku. Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR, 2014

Integrácia Slovenskej republiky do Európskej únie v oblasti poľnohospodárstva znamenal proces prevzatia "Spoločnej poľnohospodárskej politiky" (CAP) krajín EÚ. Týmto aktom bolo umožnené zapájať náš poľnohospodársko - potravinársky komplex do medzinárodnej del'by práce a slovenskí producenti môžu realizovať svoje produkty na zahraničné trhy. Sú však vystavení tvrdej konkurencii a sú nútení, hľadať možnosti znižovania nákladovosti výroby a ekologicky únosného využitia disponibilných prírodných zdrojov – vody, pôdy, slnečnej energie, aby si udržali pozície na domacom potravinovom trhu.

Tabuľka 1: Prehľad o časovom vývoji výstavby hydromelioračných stavieb

| <i>Roky</i> | <i>Odvodnenie (ha)</i> | <i>Závlahy (ha)</i> | <i>Malé vodné nádrže (mil. m³)</i> | <i>Úpravy tokov (km)</i> |
|------------------|------------------------|---------------------|---|--------------------------|
| do r. 1961 | 30 651 | 3 500 | 4,53 | 1 756,4 |
| 1961 - 1965 | 56 334 | 48 915 | X | 200,0 |
| 1966 - 1970 | 50 145 | 57 685 | 0,67 | 517,0 |
| 1971 - 1975 | 85 193 | 81 176 | 2,90 | 527,0 |
| 1976 - 1980 | 86 890 | 46 592 | 10,20 | 490,0 |
| 1981 - 1985 | 82 442 | 70 887 | 12,20 | 303,0 |
| 1986 - 1990 | 66 879 | 54 742 | 11,10 | 193,6 |
| po roku 1991 | 65 | 4 367 | 24,06 | 250,0 |
| S p o l u | 458 599 | 367 864 | 65,66 | 4 237,0 |

Zdroj: Koncepcia revitalizácie hydromelioračných sústav na Slovensku. Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR, 2014

Hydromeliorácie sú významný regionálny, resp. lokálny faktor stabilizácie a intenzifikácie poľnohospodárskej produkcie a reštrukturalizácie výroby. Slovenské poľnohospodárstvo nevyhnutne stojí pred problémom stanovenia a uplatnenia regionálne diferencovaných nástrojov a foriem zameraných na riešenie týchto regionálnych aspektov produkcie a sociálno-ekonomických funkcií poľnohospodárstva. V týchto väzbách sa môžu podporovať podnikateľské stratégie, ktoré zhodnotia dané existujúce regionálne a lokálne zdroje. Slovenskému poľnohospodárstvu tak vznikala možnosť, presadiť sa na trhu s produktmi, v ktorých sa môžu zhodnotiť regionálne výhody a zdroje.

V spracovaných prognózach po vstupe SR do EÚ sa logicky uvažuje, že nosnými regiónmi reštrukturalizácie poľnohospodárstva, by sa mali stať práve regióny s vybudovanými závlahami a regulovanými vodnými režimami pôd, lebo tieto do určitej miery garantujú stabilitu a efektívnosť výroby bez väčších výkyvov úrod v dôsledku sucha alebo zamokrenia.

Záver

Potraviny sú najdôležitejšou komoditou pre uspokojenie základných potrieb ľudí na celom svete. Rastúce ceny potravín komplikujú ekonomickú situáciu množstvu ľudí, a to predovšetkým sociálne slabým rodinám. Cena potravín je v niektorých krajinách faktorom, ktorý doslova rozhoduje o prežití jej obyvateľov. Uvedený trend má mnoho príčin. Jednou z najzávažnejších je prehlbujúci sa nepomer medzi svetovou produkciou potravín a rastúcou populáciou.

Potravinová sebestačnosť a potravinová bezpečnosť bola v minulosti považovaná za jeden z hlavných cieľov a ktorý bol aj dosiahnutý. Československo bolo potravinovo sebestačné vďaka výkonnému, dotovanému a modernému poľnohospodárstvu. Oproti tomu dnešné poľnohospodárstvo je viac závislé na dovoze poľnohospodárskej produkcie zo zahraničia. Veľkou nevýhodou uvedeného druhu „nesebestačnosti“ je závislosť na svetovom vývoji cien potravín.

Rovnako z pohľadu využívania odvodňovacích a závlahových systémov – hydromelioračnej sústavy na Slovensku je potrebné vnímať jej unikátnosť a nenahraditeľnosť

pri zabezpečovaní potravinovej sebestačnosti a bezpečnosti. Preto mám hospodárenie s vodou na poľnohospodárske účely zásadný, aj keď mnohokrát nedocenený, význam pre poľnohospodársku produkciu, či už v rámci rastlinnej, ale aj živočíšnej výroby pre garantovanie bezpečnosti štátu.

Literatúra

BARTOŠÍKOVÁ, R.: Food Safety Management Systems Importance for Competitiveness of Food Enterprises, UTB Zlín, 2008

DUBNIČKA, I. (2007b): Mravy, šelmy a vegetariáni. Nitra: UKF v Nitre.

DUBNIČKA, I. (2007a): Kultúrna a environmentálna kríza. Nitra: FF UKF v Nitre.
Konceptia revitalizácie hydromelioračných sústav na Slovensku. Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR, 2014. Uznesenie Vlády SR č. 573/2014

KUZMA, F.: Formovanie agrárnej a výživovej politiky Slovenska. VŠP Nitra, 1995

LUKÁŠKOVÁ, E. Stravování obyvatelstva v krizových situacích z hlediska potravinové bezpečnosti státu [Disertační práce]. Vyškov: VVŠ PV, 2003.

Slovo prezidenta Potravinářské komory ČR Ing. Miroslava Tomana, CSc. Potravinářský zpravodaj. 2008, roč. IX, č.6. str. 2-3. ISSN ISSN 1801-9110 (36)

ŠTAHEL, R.: Environmental Responsibility and Environmental Security FILOZOFIA, 70, 2015

ŠKOPEK, B. Praktická příručka pro výrobce a prodejce potravin. Praha: Verlag Dashöfer, 2001. ISBN 80-86-229-11-4 (43)

Adresa autora

Ing. Mgr. Jozef Kotulák

Katedra ekonomiky a riadenia verejnej správy FVS UPJŠ v Košiciach

Popradská 66, Košice

E-mail: jozef.kotulak@gmail.com

VÝZNAM KLÚČOVEJ INICIATÍVY STRATÉGIE EURÓPA 2020 - EURÓPA EFEKTÍVNE VYUŽÍVAJÚCA ZDROJE A Z TOHO PLYNÚCA POTREBA ENERGETICKEJ EFEKTÍVNOSTI

AN IMPORTANCE OF THE KEY INITIATIVE OF THE STRATEGY EUROPE 2020 - EFFECTIVELY USING RESOURCES EUROPE AND WHICH IMPLIES THE OF ENERGETIC EFFECTIVITY

Michal Čičvara

Abstract:

The beginning of our contribution is devoted to Slovak republic's politics of the energetic effectivity in the means of a current situation in usage of renewable sources of energy which highlights the fact that resources have to be used in the most effecient way to reach a better quality of the environment and life. Consequently, we focus on the main initiative of the Strategy EUROPE 2020 entitled "Effectively Using Resources Europe". The object of our interest is to point to the objective which Europe pursue and we also focus on the need for compromise solutions within individual politics in favour of this efficient use of resources. Finally, we deal with the need for cooperation in this area also beyond EU.

Keywords: Effectively Using Resources Europe, European Union, renewable resources of energy, Slovak Republic, Strategy Europe 2020

Úvod

Devastácia životného prostredia a znižovanie kvality života sú v súčasnosti značné, preto je dôležité si uvedomiť potrebu uskutočnenia priaznivých zmien. Práve obnoviteľné zdroje energie sú podľa nášho názoru tým riešením, ktoré by mohlo situáciu zlepšiť. Stratégia Európa 2020 ako jeden z najkľúčovejších dokumentov tohto desaťročia aj v danej oblasti, pomohol a pomáha k aplikácii pozitívnych náprav. V súčasnosti sú už prijaté aj ďalšie ciele, hľadacie za rok 2020, keďže sa blíži koniec jej pôsobnosti, preto veríme, že v nastolenom trende sa bude pokračovať aj naďalej.

V rámci nášho príspevku sa zameriavame na energetickú efektívnosť Slovenskej republiky so zameraním sa na stav a využívanie obnoviteľných zdrojov energie v poslednom období. Dávame do popredia uvedomenie si skutočnosti, že práve prostredníctvom týchto zdrojov dokážeme spomínané znehodnocovanie životného prostredia a kvality života zastaviť. Okrem toho sa zameriavame aj na jednu z hlavných iniciatív Stratégie Európa 2020, pod názvom Európa efektívne využívajúca zdroje. Vysvetľujeme jej cieľ, a taktiež poukazujeme na snahu tejto iniciatívy v podobe vyzdvihnutia nevyhnutnosti presiahnutia hraníc EÚ v rámci spolupráce pre zabezpečenie energetickej efektívnosti. V rámci energetickej efektívnosti máme na mysli okrem prechodu na obnoviteľné zdroje energie aj potrebu efektívneho

využívania konvenčných zdrojov, keďže v súčasnosti fungujeme kombinovane. Rovnako je objektom nášho záujmu jej pojednávanie o potrebe prepojenia jednotlivých politík, v snahe zaistenia lepších podmienok. Našou prioritou je podnietiť k zamysleniu sa nad súčasnou situáciou a vývojom.

1. Energetická efektívnosť SR (využívanie obnoviteľných zdrojov energie)

Čo sa týka pokroku v rámci dosahovania priorít stanovených Stratégiou Európa 2020 na národnej úrovni, Slovenská republika je aktuálne na dobrej ceste smerom k splneniu vytýčených cieľov. Je tomu tak z hľadiska miery zamestnanosti, znižovania emisií skleníkových plynov, rovnako aj využívanie energie z obnoviteľných zdrojov sa pomaly blíži k určenej národnej prioritě a v neposlednom rade si vcelku dobre počíname aj v rámci energetickej účinnosti, či snahy znížiť počet osôb, ktoré sú ohrozené chudobou a sociálnym vylúčením. Aj napriek tomu, že sa na Slovensku miera využívania obnoviteľných energetických zdrojov zvýšila, situácia na začiatku roka 2018 bola stále zložitá, a to z toho dôvodu, že zariadenia vyrábajúce elektrickú energiu nad úroveň 10 kW nesmeli byť pripojené do rozvodnej siete. To všetko bolo riešené takýmto spôsobom, aby sa vyrovnávali odchýlky v sústave z hľadiska prenosu a distribúcie. Uvedený stav tu bol prítomný už od roku 2013, čím sa neustále zvyšovala nedôvera spojená s budúcou úlohou obnoviteľných energetických zdrojov. Rovnako dochádzalo k negatívnemu postojovi voči investíciám v danom sektore. K prehĺbeniu vzniknutej situácie prispel aj nesúlad jednotlivých politík s prioritami v oblastiach ako energia a zmena klímy.

Tento problém sa podarilo vyriešiť až koncom roka 2018, kedy bola prijatá novela zákona zaoberajúceho sa podporou energie z obnoviteľných zdrojov. Uvedený zmenený zákon je odpoveďou na európske trendy, kladie väčší dôraz v prospech trhových princípov a vyznačuje sa podstatnou modernizáciou systému zameraného na podporu výroby energie z obnoviteľných zdrojov. Zaviedol podporovanie elektrickej energie vyrobenej z týchto pre prírodu šetrných zdrojov prostredníctvom aukcií. Tento zákon vytvára novšiu výstavbu podpory daných zdrojov. Cieľom novelizácie zákona týkajúceho sa obnoviteľných zdrojov je taktiež zabezpečenie nákladovej efektívnosti v rámci čo najmenšieho dosahu voči koncovým cenám energie. *Výrobcovia elektrickej energie zo zdrojov, ktoré sú podporované, budú od tejto chvíle v oveľa väčšej miere vystavení pôsobeniu trhu, čo predstavuje zhodu s zámerom EÚ a Energetickej únie.* Daný novelizovaný zákon na jednej strane zachováva práva už prítomných výrobcov, ale na druhej strane obmedzuje podporovanie nových zariadení. Čo sa týka nových väčších výkonov nad 500 kW, podľa aktuálnych zásad je zavedená aukcia, v rámci čoho si štát môže vybrať zariadenie zamerané na vyrábanie elektrickej energie z obnoviteľných zdrojov, ktorému poskytne podporu. Výsledná cena bude predmetom súťaženia. Okrem už uvedeného, Ministerstvo hospodárstva v tomto novelizovanom zákone ustanovilo aj úľavu v prospech energetickejšie náročnejších podnikov, to všetko kvôli vyššej konkurencieschopnosti priemyslu. Týmto spôsobom by sa mala koncová cena elektriny zmenšiť. Patria tu však len podniky, náklady ktorých sú z väčšej časti tvorené nákladmi za elektrickú energiu, čo vplýva na ich cenu v konkurencii na trhu. Ďalším novým prvkom v tomto zmenenom zákone je tzv. inštitút lokálneho zdroja (do 500 kW), predstavujúci

zariadenie vyrábajúce elektrickú energiu určené skoro výlučne na spotrebovávanie v danom mieste odberu. Ide o také zariadenia, ktorých výkon dosahuje desiatky až stovky kW, to znamená, že sú prijateľné v prospech podnikateľských subjektov. Dôjde tak k pokrývaní spotrebovávania prostredníctvom výroby energie z rôznych obnoviteľných energetických zdrojov priamo na mieste odberu, to všetko bez vplyvania na elektrizačnú sústavu, a rovnako bez nejakých ďalších nákladov.

V rámci Slovenskej republiky bola rovnako vypracovaná Schéma štátnej pomoci zameraná na podporovanie využívania obnoviteľných zdrojov energie, ktorá sa vypracovala tak, aby bola v súlade s nariadením Európskej komisie, a rovnako Operačným programom pod názvom Kvalita životného prostredia. Uvedená schéma sa sústreďuje na potrebu poskytovať štátnu pomoc v podobe investícií do oblastí ako výstavba, rekonštruovanie a modernizovanie zariadení vyrábajúcich teplo a elektrickú energiu z obnoviteľných energetických zdrojov. Jej cieľom je snaha zvýšiť podiel týchto pre prírodu šetrných zdrojov z pohľadu na hrubú konečnú energetickú spotrebu Slovenskej republiky. Toto podporovanie na základe danej schémy patrí pod prioritnú os 4 Operačného programu Kvalita životného prostredia a z hľadiska Investičnej priority, ide o prvú z nich, venovanú podpore vyrábania a distribuovania energie z obnoviteľných zdrojov. Ak máme na mysli konkrétne špecifické ciele danej investičnej priority, zaradíme tu špecifický cieľ 4.1.1 zaoberajúci sa zvýšením podielu obnoviteľných zdrojov vo vzťahu na hrubú konečnú energetickú spotrebu Slovenska. Rovnako sa na využívaní obnoviteľných zdrojov podieľa aj druhá investičná priorita vyzdvihujúca potrebu podporovať energetickú efektívnosť a využívať energiu z alternatívnych zdrojov v podnikoch. V tomto prípade je tu vymedzený špecifický cieľ 4.2.1 smerujúci na nevyhnutnosť znížiť energetickú náročnosť a zvýšiť využívanie obnoviteľných zdrojov v podnikoch. Slovenská republika okrem uvedeného taktiež dokázala zabezpečiť finančné prostriedky v prospech vypracovania ako lokálnych, tak aj regionálnych nízkouhlíkových stratégií, všetko vďaka spomínanému Operačnému programu Kvalita životného prostredia. Dôraz je kladený na nízkouhlíkové opatrenia, konkrétne je objektom záujmu energetická efektívnosť, potreba využívať obnoviteľné zdroje so zreteľom na ochraňovanie životného prostredia, hlavne čo sa týka znižovania produkcie emisií skleníkových plynov a ďalších emisií znečisťujúcich látok, ktoré sú vypúšťané do ovzdušia.

Za zmienku stojí rovnako ďalší prvok Slovenskej republiky v prospech zlepšenia kvality životného prostredia a kvality života, ktorým je projekt Zelená domácnostiam. Podľa ministra, bol doposiaľ o tento projekt dostatočný záujem, najmä z hľadiska znižovania nákladov týkajúcich sa vykurovania alebo ohrevu vody. Domácnosti získali príležitosť podať žiadosti o poukážky pokrývajúce maximálne 50% oprávnených výdavkov na dodanie, montáž, skúšky a revízie. Podľa hodnotenia ministra bol záujem o daný projekt v posledných rokoch výrazný. Prostredníctvom Slovenskej inovačnej a energetickej agentúry bolo vyhlásených skoro 30 kôl venovaných ich podávaniu, na základe odhadov sa nainštalovalo približne 18 a pol tisíc zariadení, ktorých hodnota predstavuje 41 miliónov eur. Vďaka projektu Zelená domácnostiam došlo k zvýšeniu celkového inštalovaného výkonu zariadení v prospech využívania obnoviteľných zdrojov v Slovenskej republike až o 141 megawattov. Aktuálne bol spustený projekt Zelená domácnostiam II, od ktorého sa očakáva, že do roku 2023 dôjde ku podpore ďalších 25 tisíc inštalácií, ich celkový inštalovaný výkon by mal predstavovať 140 megawattov.

Európska únia sa snaží aktívnym spôsobom podporovať prechod európskeho kontinentu na nízkouhlíkovú spoločnosť a aktualizovať zásady s primárnym záujmom uľahčenia potrebných súkromných a verejných investícií smerom k prechodu k čistej energii. Prechod na nízkouhlíkové hospodárstvo musí vychádzať z priority vytvorenia udržateľného energetického sektora stimulujúceho rast, inovovanie a zamestnanosť, a taktiež zlepšujúceho kvalitu nášho života, rozširujúceho možnosť výberu, posilňujúceho práva vyplývajúce v prospech spotrebiteľov a v neposlednom rade prinášajúceho šetrenie finančných prostriedkov v domácnostiach. Potreba prijímať opatrenia podporujúce obnoviteľné zdroje energie a energetickú účinnosť predstavuje zásadný význam v snahe znižovať emisie skleníkových plynov a splniť tak záväzky vyplývajúce z Parížskej dohody.

Čo sa týka aktuálneho stavu využívania obnoviteľných zdrojov energie v Slovenskej republike, na základe zistení Štatistického úradu Európskych spoločností (Eurostat) nadobudol podiel energie pochádzajúcej z obnoviteľných zdrojov vo vzťahu ku hrubej koncovej energetickej spotrebe v roku 2016 hodnotu 12%. Výsledný údaj znamená pokles o 0,9 % v porovnaní s rokom 2015. Z hľadiska nevyhnutnosti dosiahnutia vytýčeného národného cieľa v tejto oblasti nám chýbajú ešte 2%. Túto prioritu sme si stanovili v rámci Stratégie Európa 2020.

Významnou informáciou v súčasnosti je to, že Európsky parlament prijal v oblasti obnoviteľných zdrojov energie nový cieľ, ktorý znamená zvýšenie ich podielu využívania na nasledujúce obdobie. Konkrétne by mal tento podiel stanovený do roku 2030 dosiahnuť úroveň aspoň 32% energie pochádzajúcej z týchto alternatívnych zdrojov z pohľadu hrubej koncovej energetickej spotreby. Európsky parlament týmto rozhodnutím dal jasne najavo nevyhnutnosť zvýšenia energetickej účinnosti a samozrejme samotného podielu energie vyrobenej z týchto pre prírodu šetrných zdrojov. Čo sa týka energetickej účinnosti, EÚ si stanovila cieľ 32,5%. Obidve uvedené priority budú v roku 2023 opätovne prehodnotené, ak by však malo dôjsť k ich zmene, bude to len smerom nahor, nie opačne.

2. Európa efektívne využívajúca zdroje

V tejto kapitole nášho príspevku sa budeme venovať jednej z hlavných iniciatív Stratégie Európa 2020, presnejšie Iniciatíve Európa efektívne využívajúca zdroje, prijatej v roku 2011. Jej význam v energetickej oblasti spočíva v tom, že sa podrobným spôsobom zaoberá stanovenými energetickými a klimatickými cieľmi. Jej snahou je podporovať oddelenie hospodárskeho rastu od využívania zdrojov, podporovať prechod mierený na nízkouhlíkové hospodárstvo, zvýšenie využívania energie pochádzajúcej z alternatívnych zdrojov, modernizovanie odvetvia dopravy a v neposlednom rade sa venuje potrebe podporovať energetickú účinnosť. V súvislosti s danou iniciatívou vznikla rovnako nevyhnutnosť vypracovania plánu s prioritou vytýčenia strednodobých a dlhodobých cieľov a stanovenia prostriedkov k ich dosiahnutiu, prijatého taktiež v roku 2011 pod názvom Plán pre Európu efektívne využívajúcu zdroje.

Uvedená iniciatíva predstavuje pomoc pri vytvorení strategického a integrovaného prístupu, zabezpečujúceho, aby jednotlivé prijaté opatrenia, ktoré sa už stanovili v rámci obdobia do roku 2020, dokázali pripraviť pôdu v prospech dosiahnutia (splnenia) vytýčených dlhodobých priorít až do roku 2050, a rovnako aby boli neustále uskutočňované ďalšie prijateľné kroky v snahe nadobudnutia stanovených cieľov. Pomáha optimálnym spôsobom

využiť synergie, charakteristické v rámci tejto široko koncipovanej stratégie, a taktiež z pohľadu dobre informovanej tvorby identifikuje záležitosti, ktoré si vyžadujú dosiahnutie konsenzu. To všetko si žiada vytvorenie premyslenej analýzy, poukazujúcej na dôvody, prečo niektoré zo zdrojov nie sú využívané efektívnejšie. Pomocou uvedenej analýzy vznikne reálna možnosť začleniť problémy spojené s efektívnym využívaním zdrojov do širokej škály politik a vytvoriť komplex nástrojov umožňujúcich tvorcom politiky presadzovanie pokroku a jeho monitorovanie. Prostredníctvom takéhoto fungovania je možné zabezpečiť podporovanie a zaangažovanosť orgánov na úrovni vnútroštátnej, regionálnej a miestnej, podobne sa zaistí aj zaangažovanosť z hľadiska strán, ktoré sú zainteresované a občanov.

Obnoviteľné energetické zdroje v rámci energetického mixu dokážu zabezpečiť zníženie environmentálnych a klimatických tlakov na rozdiel od iných foriem energie. Prostredníctvom nich sa podarí zlepšiť efektívnosť využívania zdrojov. Z uvedeného jasne vyplýva význam ich využívania. Je dôležité si uvedomiť, potrebu prírodných zdrojov, ktoré sú považované za predpoklad zaistenia funkčnosti ako hospodárstva na európskom stupni, tak aj hospodárstva v celosvetovom meradle. Medzi prírodné zdroje zaradíme ako fosílnu palivá, tak aj obnoviteľné zdroje energie. Následne si popíšeme efektívnosť využívania prírodných zdrojov ako celku. Samozrejme najlepším riešením by bolo postupné prejedenie k alternatívnym zdrojom, avšak dovedy musíme fungovať kombinovane so snahou zvyšovania využívania obnoviteľných zdrojov, pretože len takto dôjdeme k transformácii, zmene prognóz a zvládnutiu akejkoľvek podoby spoločnosti priaznivo a bez obmedzenia. Zo sledovania doterajšieho vývoja môžeme konštatovať, že intenzívnym využívaním svetových zdrojov sa neustále vytvára tlak na svetové fungovanie, a rovnako dochádza k ohrozovaniu bezpečnosti zásob. V nasledujúcom období už nemusíme využívať zdroje prírody obdobným spôsobom, ako je tomu v súčasnosti. Odpoveď v prospech zmien by malo predstavovať zvýšenie efektívnosti vo využívaní jednotlivých zdrojov, čím sa zabezpečí rast a pracovné príležitosti. Energetická efektívnosť rovnako pomôže vytvoriť značné ekonomické príležitosti, zvýšiť produktivitu, znížiť výdavky a zvýšiť schopnosť konkurencie. Je nesmierne dôležité, aby sa postupne zabezpečilo vyvíjanie nielen nových produktov, ale aj služieb, hľadanie nových spôsobov znižovania vstupov, minimalizovanie odpadu, zlepšovanie hospodárnosti vo vzťahu k zásobám zdrojov, transformovanie modelov zaoberajúcich sa spotrebou, optimalizovanie procesov výroby a riadiacich metód a podnikania, a v neposlednom rade aj zlepšovanie logistiky. Podľa nášho názoru je dôležité, aby sa postupne zaistil prechod k využívaniu obnoviteľných zdrojov, keďže aj napriek efektívnosti využívania fosílnych palív stále bude dochádzať k znehodnocovaniu životného prostredia a kvality života.

Z uvedeného vyplýva, že vyrábanie a spotrebúvanie energie pôsobí na životné prostredie. Ochraňovať prírodné prostredie by malo tvoriť základ fungovania energetiky, to znamená dosiahnuť trvalo udržateľný hospodársky rast, a taktiež prispievať k zmierneniu negatívnych dopadov a prispôsobovaniu sa klimatickým zmenám.

V snahe zabezpečenia využívania výhod vyplývajúcich z nízkouhlíkového hospodárstva z pohľadu zdrojov, je dôležité splnenie troch zásadných podmienok: vývoj koordinovanej činnosti v širokom spektre oblastí politiky, s tým, že daná aktivita sa politicky zviditeľnení, podporí; v rámci dlhodobého realizovania investícií je potrebné rýchlejšie konanie (aj napriek tomu, že niektoré z opatrení budú vplývať v prospech rastu a pracovných príležitostí pozitívne - v zmysle krátkodobého horizontu; ďalšie si zase budú vyžadovať

investovanie vopred, avšak ich návratnosť je dlhodobá, ich prínos v interakcii s hospodárstvom EÚ bude v nasledujúcom období skutočný); je potrebné, aby sa spotrebiteľom umožnilo prejsť na taký systém spotreby, ktorý sa bude vyznačovať efektívnym využívaním zdrojov, rovnako netreba zabúdať ani na podnecovanie v prospech neustálych inovácií, a okrem toho veľkú úlohu zohráva aj zabezpečenie nepremárnenia úspor dosiahnutých prostredníctvom zvýšenia efektívnosti. Prioritou Iniciatívy Európa efektívne využívajúca zdroje je vytvorenie takého rámca pre jednotlivé politiky, pomocou ktorého sa podporí posun smerujúci k vzniku nízkouhlíkového a zdrojovo efektívneho hospodárstva. Uvedeným posunom sa zaistí: zvýšenie hospodárskej výkonnosti, a rovnako zníženie využívania zdrojov; identifikovanie a vytvorenie nových príležitostí v prospech hospodárskeho rastu a značnejšej miery inovovania, k danému bodu zaraďujeme taktiež zvýšenie konkurencieschopnosti Európskej únie; zabezpečenie bezpečnosti dodávok hlavných zdrojov; bojovanie voči klimatickým zmenám a obmedzovanie dôsledkov využívania zdrojov vo vzťahu k životnému prostrediu. V snahe dosiahnuť prioritu, ktorú si táto iniciatíva stanovuje (ako vyplýva z jej názvu je to efektívnejšie využívanie zdrojov), je dominantným prvkom nastúpenie cesty zlepšenia technológií a uskutočnenia podstatnejších zmien z hľadiska energetického, priemyselného, poľnohospodárskeho a dopravného systému.

Problémy spojené s ochranou životného prostredia podstatne ovplyvňujú spoločné územie EÚ (priestorom, na ktorom sa rozprestiera EÚ). Konkrétne tu môžeme zaradiť samotnú environmentálnu politiku, rovnako legislatívu EÚ, patria sem taktiež jednotlivé sektorové politiky, či pôsobenia komplexného úsilia definície strategických priorít založených na vzájomnom vzťahu činiteľov ako ekonomických, tak sociálnych, a tiež environmentálnych.

Pre vytvorenie komplexného a prepojeného prístupu na dosiahnutie Európy efektívne využívajúcej zdroje je nevyhnutná optimalizácia spolupôsobenia jednotlivých politík a robenie kompromisov v prípadoch, ktoré si to vyžadujú medzi danými politikami alebo oblasťami. Vhodné príklady synergie sú nasledovné: prijímaním opatrení týkajúcich sa klimatických zmien a účinnosti energetiky by mali viesť až ku zväčšeniu bezpečnosti energetiky, a zároveň k zmenšeniu tendencií smerujúcich k vzniku ropnej krízy; prostredníctvom nízkouhlíkových technológií by malo dôjsť k znižovaniu emisií a prínos by mal rovnako spočívať aj z hľadiska zvyšovania kvality ovzdušia, znižovania miery hluku a zlepšovania zdravia obyvateľstva; vďaka zvýšeniu úrovne recyklovania je predpoklad znižovania tlaku voči dopytu po primárnych surovinách, to bude mať za následok umožnenie opätovného používania cenných materiálov, ktoré by inak mohli ostať nevyužitými, a taktiež je tu predpoklad znižovania spotreby energií spolu s emisiami skleníkových plynov v rámci ťažby surovín a surovinového spracovania; zlepšením navrhovania výrobkov je možné znižovať požiadavky voči energiám a surovinám, čím by tak tieto výrobky mohli byť nielen trvanlivejšie, ale aj jednoduchšie recyklovateľné. Nielen uvedené príklady synergií podnecujú vznik inovácií, či vytvorenie nových príležitostí pre podnikanie, ale zároveň dochádza aj k tvorbe pracovných príležitostí. Musíme si v snahe efektívneho využívania zdrojov uvedomiť dôležitosť zamerania jednotlivých politík v prospech riešenia prípadov vyžadujúcich si kompromisy. Spôsob využívania prírodných zdrojov ako celku musí zohrávať pri prijímaní jednotlivých rozhodnutí významnú úlohu, čím dokážeme zabezpečiť lepšie podmienky ako z krátkodobého, tak z dlhodobého hľadiska.

Na nastúpenie cesty pokroku v oblasti energetiky, je podľa nášho názoru potrebné zamerať sa na využívanie práve obnoviteľných zdrojov energie, keďže práve tie predstavujú veľkú príležitosť zlepšenia stavu životného prostredia a samotného života. Ako sme už uviedli aj touto problematikou sa zaoberá spomínaná Stratégia Európa 2020, podľa ktorej pre zabezpečenie udržateľného rastu je dôležité stanovovať konkrétne priority v snahe znižovať emisie skleníkových plynov, zabezpečiť energetickú účinnosť a využívať obnoviteľné zdroje energie. Práve vďaka tomu dokážeme zdroje využívať efektívnejším spôsobom.

V súvislosti s celosvetovým charakterom najzásadnejších nedostatkov v environmentálnej oblasti, konkrétne tu zaraďujeme klimatické zmeny, biodiverzitu, pôdny fond a jeho využívanie, ničenie lesov, vonkajšie pôsobenie metód spotrebovávania a vyrábania, konkurencieschopnosť, zaisťovanie bezpečnosti dodávok, je nevyhnutné, aby si EÚ uvedomila, že tieto problémy (snaha zabezpečiť energetickú efektívnosť) musia byť riešené aj na širšej úrovni, v zmysle spolupráce mimo hraníc EÚ s jej najvýznamnejšími partnermi, rovnako aj s kandidátskymi krajinami a štátmi susediacimi s touto nadnárodnou organizáciou. Kooperácia je mieste, a to z týchto dôvodov: dochádza k vzrastu medzinárodného povedomia týkajúceho sa strategického významu predchádzania možným (reálnym) hrozbám, ktoré by negatívne pôsobili voči dodávkam zdrojov; zosúladenou aktivitou v rámci celosvetového meradla dôjdeme k zmierneniu zvyšovania celosvetového dopytu. Zabezpečenie efektívnosti vo využívaní zdrojov by malo v súčasnosti predstavovať jeden z hlavných prvkov vo vzťahu k vonkajším interakciám EÚ.

Ako sme už uviedli vyššie v texte, spolu s prijatím Iniciatívy Európa efektívne využívajúca zdroje, bol v tom istom roku prijatý aj Plán pre Európu efektívne využívajúcu zdroje. Jeho primárnym cieľom je podporovať prechod smerom k udržateľnému rastu vďaka nízkouhlíkovému hospodárstvu. Tento plán sa týka najmä jasne navrhnutých štrukturálnych a technologických zmien, ktoré musia byť zavedené (splnené) do roku 2050, spolu s míľnikmi stanovenými do roku 2020. Okrem toho zahŕňa aj spôsoby pre zabezpečenie väčšej produktivity zdrojov, a rovnako sa sústreďuje aj na to, aby bol hospodársky rast oddelený od využívania zdrojov, a taktiež od jeho pôsobenia voči životnému prostrediu.

Energetiku v súčasnosti zaraďujeme medzi tie sektory, ktorých vplyv na životné prostredie (hlavne v negatívnom zmysle) je naozaj razantný. Snaha zosúladiť interakcie energetického sektora spolu so životným prostredím predstavuje jednu z najrozhodujúcejších strategických cieľov vo vzťahu k riešeniu environmentálnych nedostatkov. Rozvíjanie energetiky by malo jednoznačne zohľadňovať dodržiavanie princípu trvalej udržateľnosti. Len pomocou podpory, na jednej strane zvýšenia využívania obnoviteľných energetických zdrojov a na strane druhej presadzovaním úspornejších riešení v oblasti energetiky môže Slovenská republika znížiť negatívny vplyv aktuálneho fungovania energetického sektora.

Záver

Nadmerné využívanie konvenčných energetických zdrojov so sebou prináša devastáciu ako životného prostredia, tak aj života. Je pozitívne, že táto problematika je v súčasnosti v povedomí kompetentných a širokej verejnosti, čoho dôkazom je prijatie mnohých opatrení na čele s kľúčovým dokumentom daného desaťročia s názvom Stratégia Európa 2020. Rovnako významným znakom v zmysle snahy riešiť vzniknuté problémy na tomto poli je vymedzenie nových priorít pre budúce obdobie. Myslíme si, že vhodnou alternatívou voči

tradičným zdrojom energie sú práve obnoviteľné zdroje, ktorých podiel na konečnej spotrebe by sa mal postupne zvyšovať, čo by malo priaznivé účinky pre fungovanie spoločnosti a samotné životné prostredie.

Daný príspevok pozostával zo zamerania sa na energetickú efektívnosť, konkrétne v zmysle sústredenia sa na stav obnoviteľných zdrojov energie v Slovenskej republike. Okrem toho bola objektom nášho záujmu aj jedna z hlavných iniciatív Stratégie Európa 2020, Európa efektívne využívajúca zdroje. V rámci danej iniciatívy sme sa sústredili na vymedzenie cieľa spolu s jej poukázaním na dôležitosť prepojenia jednotlivých politík. Pozornosť sme taktiež venovali aj potrebe prehlbovania spolupráce za hranicami EÚ, keďže vzniknuté problémy sa týkajú celého sveta, nielen členských krajín EÚ. Našou snahou bolo dať do popredia naliehavosť zamedzenia znehodnocovania životného prostredia a kvality života, spolu s vyzdvihnutím využívania obnoviteľných zdrojov energie ako vhodného prostriedku pre postupnú nápravu vzniknutej situácie.

Literatúra

AMANATIDIS, G., 2018. Efektívnosť využívania zdrojov a obehové hospodárstvo. In: europarl.europa.eu [online]. 09/2018 [cit. 9. februára 2019]. Dostupné z: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2017/N54608/sk.pdf

Dotácie na malé OZE mali úspech, tvrdí minister. In: venergetike.sk [online]. 2019 [cit. 9. februára 2019]. Dostupné z: <https://venergetike.sk/dotacie-na-male-oze-mali-uspech-tvrdi-minister/>

DRUGA, P. a kol., 2011. Európa 2020 - inteligentná, udržateľná a inkluzívna Európa, odporúčania pre Slovensko. In: euractiv.sk [online]. [cit. 9. februára 2019]. ISSN 1337 – 0235 Dostupné z: <https://euractiv.sk/section/europa-2020/opinion/europa-2020-inteligentna-udrzatelna-a-inkluzivna-europa-odporucania-pre-slovensko-018155/>

EUROPEAN COMMISSION, 2017. Energy/Climate and Environment. In: <http://ec.europa.eu> [online]. [cit. 9. februára 2019]. Dostupné z: http://ec.europa.eu/environment/integration/energy/index_en.htm

EURÓPSKA KOMISIA, 2011a. Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov . „Európa efektívne využívajúca zdroje“ – hlavná iniciatíva v rámci stratégie Európa 2020 [online]. [cit. 9. februára 2019]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0021&from=SK>

EURÓPSKA KOMISIA, 2011b. Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov. Plán pre Európu efektívne využívajúcu zdroje [online]. [cit. 9. februára 2019]. Dostupné z: <https://www.enviroportal.sk/uploads/files/Dokumenty/CELEX52011DC0571SKTXT.pdf>

EURÓPSKA KOMISIA, 2018. Pracovný dokument útvarov Komisie. Správa o krajine – Slovensko 2018. Sprievodný dokument. Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade,

Európskej centrálnej banke a Euroskupine. Európsky semester 2018: posúdenie pokroku dosiahnutého v oblasti štrukturálnych reforiem, prevencie a nápravy makroekonomických nerovnováh a výsledkov hĺbkových preskúmaní podľa nariadenia (EÚ) č. 1176/2011 [online]. [cit. 9. februára 2019]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-slovakia-sk.pdf>

Európsky parlament schválil navýšenie podielu OZE. In: venergetike.sk [online]. 2018 [cit. 9. februára 2019]. Dostupné z: <https://venergetike.sk/europsky-parlament-schvalil-navysenie-podielu-oze/>

EURÓPSKA ÚNIA, 2019. Investovanie do udržateľnej energetickej budúcnosti Európy. In: europa.eu [online]. [cit. 9. februára 2019]. Dostupné z: https://europa.eu/european-union/topics/energy_sk

MINISTERSTVO HOSPODÁRSTVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2017. Návrh: Akčný plán energetickej efektívnosti na roky 2017 - 2019 s výhľadom do roku 2020 [online]. [cit. 9. februára 2019]. Dostupné z: <http://www.rokovania.sk/Rokovanie.aspx/BodRokovaniaDetail?idMaterial=26443>

MINISTERSTVO HOSPODÁRSTVA SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2018. Poslanci schválili veľkú novelu zákona o podpore zelenej energie. In: mhsr.sk [online]. [cit. 9. februára 2019]. Dostupné z: <https://www.mhsr.sk/press/poslanci-schvalili-velku-novelu-zakona-o-podpore-zelenej-energie>

PONIŠŤ, J., 2018. Plnenie cieľov podielu OZE Slovenskej republiky na celkovej spotrebe energie s nadväznosťou na európsku legislatívu. In: enviro.sk [online]. [cit. 9. februára 2019]. ISSN 1338 – 466X. Dostupné z: https://www.enviro.sk/33/plnenie-cielov-podielu-oze-slovenskej-republiky-na-celkovej-spotrebe-energie-s-nadvaznostou-na-europsku-legislativu-uniqueiduchxzASYZNbdCMBzlaYfeK_CCsgsNm1TO8DwpRwFLr8/?cookies

Schéma štátnej pomoci na podporu využívania obnoviteľných zdrojov energie Operačný program Kvalita životného prostredia. Prioritná os 4 Energeticky efektívne nízkouhlíkové hospodárstvo vo všetkých sektoroch [online]. [cit. 9. februára 2019]. Dostupné z: http://www.op-kzp.sk/wp-content/uploads/2018/12/Priloha_6b_SSP_OZE.pdf

ŠTROFFEKOVÁ, S., 2017. Energetika a životné prostredie v SR 2015. Indikátorová sektorová správa. In: enviroportal.sk [online]. [cit. 9. februára 2019]. Dostupné z: <https://www.enviroportal.sk/spravy/osobitna-kapitola-preview/603>

Adresa autora

Mgr. Michal Čičvara

Prešovská univerzita v Prešove, Filozofická fakulta, Inštitút politológie

Ul. 17. novembra 15 080 01 Prešov

E-mail: michalacicvara1@gmail.com

VALORIZAČNÝ MECHANIZMUS STAROBNÝCH DÔCHODKOV A SOCIÁLNA SPRAVODLIVOSŤ V MAĎARSKU

ADJUSTMENT DEVICES OF OLD-AGE PENSIONS AND SOCIAL JUSTICE IN HUNGARY

Oskár Tóth

Abstract:

States of western civilizations are trying to create an effective, just, sympathetic and sustainable pension system that will provide enough money for the aging generation, and governments will avoid the unpleasant problem of senior poverty. The concept of social justice sometimes have different meanings. Their understanding changes in time and space. The main aim of the paper is to identify the comprehension of social justice by dominant government groups of the Hungary by means of adjustment devices of old-age pensions in the observed time period.

Keywords: old-age pensions, social protection, adjustment devices, social justice, Hungary

Úvod

Sociálna spravodlivosť predstavuje jeden z hlavných princípov sociálnej politiky. Je to prirodzená požiadavka spoločnosti, ktorá si kladie za cieľ zabezpečiť dobro spoločnosti v mene jednotlivcov i rôznych sociálnych skupín. Po pojme sociálna spravodlivosť siahajú vedci aj teoretici z oblastí politológie, ekonómie, práva či filozofie, ale rovnako aj politici. Sociálna spravodlivosť je v konečnom dôsledku vždy upravená legislatívne v podobe normy (aj keď jej podstata je relatívna). Dožadovanie sa sociálnej spravodlivosti sa stalo najčastejším a najpôsobivejším argumentom mnohých politických diskusií. Od každej vlády sa očakáva, že jej opatrenia smerujúce k občanom a k rôznym sociálnym skupinám budú realizované v duchu spravodlivosti. Rôzni aktéri sociálnej politiky na regionálnej, národnej aj nadnárodnej úrovni využívajú tento pojem ako odôvodnenie redistributívnych procesov. Ich obsahovú podstatu možno vymedziť hodnotovým systémom vládnuccich subjektov realizujúcich politickú moc v štáte.

1. Prístup tretej vlády Viktora Orbána ku sociálnej spravodlivosti v systéme starobných dôchodkov

Hlavným cieľom príspevku je identifikovať chápanie sociálnej spravodlivosti vládnu reprezentáciou v Maďarsku v rokoch 2014 až 2016. Sociálna spravodlivosť bude analyzovaná pomocou legislatívnych a ekonomických mechanizmov upravujúcich valorizáciu starobných dôchodkov.

Sociálne práva predstavujú diferencovaný a regulovaný súbor osobitných práv. Často závisia od toho, či je občan; jednotlivec členom subsystému, a tým aké práva mu vznikajú (napr. sociálne poistenie, ktoré sa člení na nemocenské, úrazové, dôchodkové a ďalšie poistenia, ktoré predstavujú najrozsiahljšiu časť systému sociálneho zabezpečenia).

Dávky sociálneho poistenia sú vyplácané na základe platenia odvodov odvíjajúcich sa od príjmov poistenca. Charakter dávok sociálneho poistenia je podobný poistným plneniam súkromných poistení, to znamená, že aj výšky dávok poistencov pri existencii nároku na ich výplatu (napr. staroba, choroba, zdravotné postihnutie, pracovná neschopnosť) závisia od zaplatených odvodov. Rozdiel medzi sociálnym poistením a poistením súkromného typu je v platení „poistného“, ktoré nie je individuálnym rozhodnutím prijatým na základe dobrovoľnosti, ale je zákonnou povinnosťou. Ďalším rozdielom je, že zabezpečenie poskytované štátom nie je striktné a nevyhnutne úmerná predchádzajúcim platbám odvodov sociálneho poistenia. Príkladom môžu byť určité prevody v rámci dôchodkových systémov na úkor poistencov s vyššími príjmami (platiteľmi vyšších odvodov) v súlade so zabezpečením starobných dôchodkov na základe verejných cieľov.

Jedným z najdôležitejších subsystémov sociálneho poistenia je dôchodkové poistenie. Bez ohľadu na výber modelu financovania dôchodkového systému spoločnosť pripisuje určité výhody a cnosť dôchodkového poistenia. Vznik nároku na pravidelné dávky (napr. starobný dôchodok) zvyšuje (?) v poistencoch pocit sociálneho bezpečia. Toto právo poistenci vnímajú ako základ vlastnej celoživotnej bezpečnosti a sociálnej spravodlivosti vychádzajúcej zo sociálneho zabezpečenia. Povinnosť sociálneho poistenia a pravidlá vyplácania a zvyšovania dávok v zásade poskytujú relatívne predvídateľný systém, ktorý financuje potreby poistencov na primeranej úrovni.

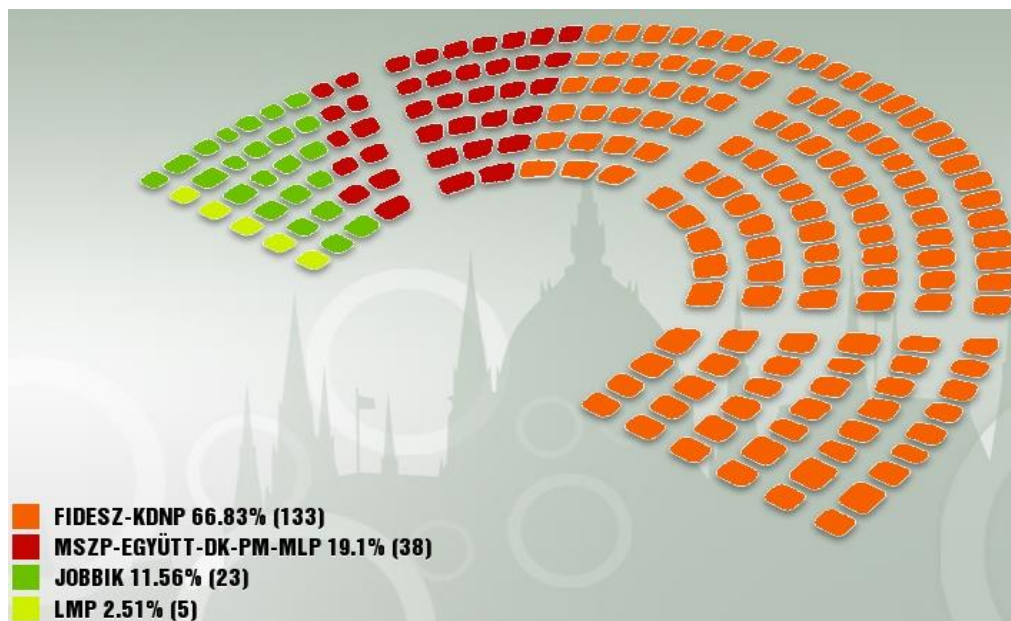
Koncept spravodlivosti má v politickom diskurze osobitné postavenie. Sociálna spravodlivosť je najzakladanejšou otázkou spoločenského života, ktorá si vyžaduje prednosť pred všetkými ostatnými hodnotami a odstránenie nespravodlivosti je spoločenskou povinnosťou. Preto nie je jedno, v akom zmysle používame slovo spravodlivosť. (Kovács 2012) Sociálna spravodlivosť a harmónia je základom legality a legitimacy vlády. Každá politická strana deklaruje, že spoločnosť má byť organizovaná, štruktúrovaná a riadená na základe princípu sociálnej spravodlivosti. (Geffert 2014)

1.1 Hodnotové orientácie vládnucej politickej reprezentácie a valorizácii starobných dôchodkov v Maďarsku

V roku 2014 sa v Maďarsku konali parlamentné voľby. Boli to prvé voľby, ktoré sa konali po zmenách ústavy účinných od 1. januára 2012. Voľbu poslancov parlamentu v Maďarsku upravuje zákon č. 203 z roku 2011. Tieto voľby mali niekoľko špecifik oproti minulosti. Boli to prvé jednokolové voľby. Počet poslancov bol znížený z 386 na 199, pričom volebný systém ostal nezmenený (kombinovaný) z toho 106 poslancov sa volí v jednomandátových volebných obvodoch relatívnou väčšinou a zvyšných 93 poslancov sa volí z kandidátnych listín politických strán alebo národnostných menšín na celoštátnej úrovni pomerným systémom (Zákon č. 203/2011 o voľbách poslancov parlamentu).

Politická strana FIDESZ, ktorej predsedom je Viktor Orbán, sa uchádzala o hlasy voličov v koalícii s hodnotovo blízkou KDNP na čele s Zsoltom Semjénom. Voľby vyhrali so ziskom 45,04% hlasov voličov na celoštátnej úrovni. Kvórum 5% dosiahli a do parlamentu sa

dostali strany LMP 5,36%, JOBBIK 20,30%, a koalícia strán MSZP-EGYÜTT-DK-PM-MLP 25,67%. V jednomandátových volebných obvodoch zvíťazili iba kandidáti koalície politických strán. FIDESZ-KDNP získal 96 mandátov a koalícia strán MSZP-EGYÜTT-DK-PM-MLP 10 mandátov. Vládu zostavila koalícia FIDESZ-KDNP, v parlamente získali dvojtretinovú väčšinu a premiér Viktor Orbán poverenie na vedenie vlády do nasledujúcich volieb v roku 2018. Prezident János Áder 6. júna 2014 vymenoval tretiu vládu Viktora Orbána. Počet získaných poslaneckých mandátov za jednotlivé koalície a samostatné politické subjekty znázorňuje obrázok 1.



Obrázok 1: Poslanecké mandáty v Parlamente

Zdroj: Národný volebný úrad, <http://www.valasztas.hu/>

Vládne strany FIDESZ a KDNP možno charakterizovať pokiaľ ide o axiologickú orientáciu ich sociálnej politiky ako blízke. U oboch politických subjektov majú programy silný sociálny pilier. Podľa analýzy ich politických programov možno konštatovať, že sa zameriavajú na podporu občianskej spoločnosti založenej na ľudskej dôstojnosti a zodpovednosti. Podporujú posilnenie postavenia rodiny v spoločnosti, rovnaký prístup ku vzdelaniu, dôstojnosť práce a uplatňovanie individuálnych a skupinových práv. Ich snahou je súdržnosť národa a posilnenie tradícií a kresťanských hodnôt. Za dôležitú úlohu si predstavujú vzájomnú pomoc a zodpovednosť Maďarov žijúcich v zahraničí aj v Maďarsku. Presadzujú uplatnenie individuálnej a spoločenskej morálky v politickom, sociálnom, hospodárskom a kultúrnom živote, a sociálnej spravodlivosti kresťanského učenia v Maďarsku. Celé názvy a základná hodnotová orientácia vládnuccich politických subjektov je uvedená v tabuľke 1.

Tabuľka 1: Vládne politické subjekty v Maďarsku 2014 - 2016

| Politický subjekt | Celý názov | Základné hodnoty |
|---|---|--|
| FIDESZ (Predseda strany: Viktor Orbán) | Fidesz- Magyar Polgári Szövetség (Fidesz- Maďarský občiansky zväz) | Nacionalizmus, Národný a sociálny konzervativizmus |
| KDNP (Predseda strany: Zsolt Semjén) | Kereszténydemokrata Néppárt (Kresťanskodemokratická ľudová strana) | Kresťanská demokracia, Sociálny konzervativizmus, |

Zdroj: Stanovy politických strán, <https://fidesz.hu/> , <https://kdnp.hu/>

Proces starnutia obyvateľstva sa prejavuje s rastúcou intenzitou vo väčšine štátov Európy. Počet osôb starších ako 60 rokov sa neustále zvyšuje a spolu s tým sa zhoršuje pomer medzi ekonomicky aktívnymi a dôchodcami. (Keller 2009) Možno konštatovať, že v dôsledku realizovaných sociálnych politík v štátoch Európy sú ľudia menej chorí, jedia, žijú zdravšie, viac sa starajú o svoj zdravotný stav, čo prináša plody v tom, že sa občania štátov dožívajú dlhšieho veku. Tieto zmeny presne popisujú demografické ukazovatele, ako pokles úmrtnosti alebo nárast priemernej dĺžky života. Zvyšuje sa počet občanov starších ako 60 rokov, ale ešte závažnejšia je skutočnosť, že okrem znižovania miery pôrodnosti a počtu detí, počet starých ľudí rastie rýchlejšie. Vážny problémom bude, ktorým sa vlády Maďarska budú musieť vysporiadať, keď populácia „baby-boom“ narodená po druhej svetovej vojne tzv. „Ratkó“ generácia v Maďarsku dosiahne 60 – 65 rokov veku, zatiaľ čo v posledných desaťročiach klesá počet detí a počet ekonomicky aktívnych občanov, čo naznačuje ďalšie zníženie pôrodnosti (nenarodené deti, dievčatá samé nebudú rodiť). Počet veľmi starých ľudí vo veku 80 – 85 rokov v priebehu budúcich desaťročí môže jeden a pol krát narásť, čo je vážna reorganizácia medzi generáciami, ak počet a podiel tejto generácie nie je v súčasnosti veľmi významný až na niekoľko percent. Rast populácie v dôchodkovom veku je v podstate hrozbou pre udržateľnosť dôchodkových systémov a tým aj systému sociálneho zabezpečenia. (Krémér 2009) Dôchodkové systémy predstavujú súbory cieľov, nástrojov a metód pomocou ktorých štát zaisťuje príjem svojich postproduktívnych obyvateľov. Prostredníctvom efektívneho, udržateľného a spravodlivého dôchodkového systému sa štát snaží zabezpečiť primeranú životnú úroveň seniorov (Dudáková, Stanek, Polonyová 2018).

Pozornosť bola zameraná na najväčšiu skupinu dôchodkov v Maďarsku na starobné dôchodky. Dôležité je vyjadriť počty starobných dôchodcov, ako aj objem vyplácaných starobných dôchodkov. V Maďarsku k 01. januáru 2014 bolo vyplácaných 2 037 126 starobných dôchodkov z celkového počtu dôchodcov 2 222 091, k celkovému počtu obyvateľov 9 877 000. V nasledujúcom roku k tomu istému termínu bolo vyplatených 2 022 905 starobných dôchodkov z celkového počtu dôchodcov 2 190 106, k celkovému počtu obyvateľov 9 856 000. V poslednom skúmanom roku bolo uhradených 2 014 666 starobných dôchodkov z celkového počtu 2 169 780 dôchodcov, k celkovému počtu obyvateľov Maďarska 9 830 000. Počty obyvateľov k 01. januáru príslušného roku sú vypočítané na základe sčítania obyvateľov uskutočneného 1. októbra 2011. Priemerná suma

vyplácaného starobného dôchodku v Maďarsku bola v roku 2014: 364,13 €, v roku 2015: 372,47 € a v roku 2016: 380,66 €.

Tabuľka 2: Prehľad výšky starobných dôchodkov v roku 2014 v Maďarsku.

| Výška starobného dôchodku | Počet poberateľov |
|------------------------------|-------------------|
| do 94,34 eur | 16 369 |
| od 94,36 eura do 157,23 eur | 42 638 |
| od 157,24 eura do 314,48 eur | 812 489 |
| od 314,49 eura do 628,96 eur | 1 048 626 |
| od 628,97 | 117 004 |

Zdroj: Štátna pokladnica, <http://www.allamkincstar.gov.hu/>, prepočet na euro, kurz 1 EUR = 317,98 HUF

Podľa zákona č. 166 z roku 2011 účinného od 1. januára 2012 došlo ku zmene systému zvyšovania dôchodkov, ktoré upravuje zákon č. 87 z roku 1997 o dôchodkoch sociálneho zabezpečenia. Od roku 2012 sa každý rok v januári starobné dôchodky zvyšujú v súlade s nárastom spotrebiteľských cien plánovaných v zákone o štátnom rozpočte. V prípade podhodnotenia plánovaného rastu inflácie v štátnom rozpočte a teda aj miery zvyšovania dôchodkov vo vzťahu k inflácii vláda v príslušnom roku vykoná korekciu dôchodkov. Znamená to, ak je očakávaný rast spotrebiteľských cien v bežnom roku najmenej o 1 percentuálny bod vyšší ako očakávaná miera rastu o koľko sa zvýšili dôchodkové dávky v januári, tak v novembri daného roku sa má vykonať dodatočné zvýšenie dôchodku so spätnou účinnosťou od 1. januára. Korekcia sa starobným dôchodcom vypláca v jednej sume s novembrovým dôchodkom príslušným pre daný rok korekcie. Suma starobného dôchodku zvýšená o mesačnú časť korekcie bude základom pre budúcoročné zvyšovanie dôchodkov. (Zákon č. 81/1997 o dôchodkoch sociálneho zabezpečenia)

V sledovanom období sa valorizačný mechanizmus starobných dôchodkov nemenil. Starobné dôchodky sa zvyšovali podľa plánovanej miery rastu inflácie. V zmysle reálneho zvyšovania starobných dôchodkov Ministerstvo národného hospodárstva preceňovalo mieru plánovaného rastu inflácie. Podľa zákona č. 230 z roku 2013, ktorým sa prijal Štátny rozpočet Maďarska na rok 2014 vláda od 1. januára zvýšila dôchodky o 2,4 %. Pri konkrétnom vyčíslení je to v priemere suma 2 000 HUF, 6,29€. V nasledujúcom roku prijatím vládneho nariadenia č. 384/2014 (XII.29) o zvyšovaní dôchodkov a iných dávok od 1. januára 2015 vychádzajúc z prognóz štátneho rozpočtu na príslušný rok sa stanovila miera zvýšenia v 1,8%. V priemere to predstavovalo sumu 2500 HUF, 7,86€. Najnižšia miera rastu starobných dôchodkov vyplývajúca zo štátneho rozpočtu bola v roku 2016, keď Ministerstvo národného hospodárstva vyčíslil plánovanú mieru rastu inflácie na úrovni 1,6%. Prijatím vládneho nariadenia 357/2015. (XII.2) sa starobné dôchodky a ostatné dávky sa zvýšili od 1. januára 2016 o 1,6% v priemere o 2000 HUF, 6,29€ (Vládne nariadenie č 357/2015. (XII.2)).

Z hodnotového hľadiska je fenomén sociálnej spravodlivosti dôležitou výbavou každého politického subjektu, ale predsa je vnímaná každým subjektom iným spôsobom. Ľavicovo orientované politické strany v čase vládnutia realizujú v mene štátu ako základného subjektu sociálnej politiky, takú sociálne spravodlivú politiku, ktorú determinuje široká miera prerozdelenia verejných zdrojov. V porovnaní s ostatnou časťou politického spektra

stredopravé, liberálne-konzervatívne subjekty pri interpretácii sociálnej spravodlivosti kladú dôraz viac na zásluhy a výkon jednotlivcov v ekonomických procesoch a pri oslabení miery zásahov štátu do redistribúcie. Na základe pozorovania a analýzy politického prístupu vládnuce strany FIDESZ a KDNP môžeme zaradiť ku konzervatívnej „novej pravici“, ktorá sa v rámci konzervativizmu sformovala v 70. rokoch 20. storočia. Tieto politické subjekty presadzujú právo, poriadok a verejnú morálku pri výkone ich politik. (Danics, Dubovský, Urban 2016) Na základe analýzy ich politických programov sa snažia do politiky zaviesť morálny základ a hlásia sa ku sociálnemu autoritarizmu, pri zdôrazňovaní záujmu o národ resp. štát pri posilnení jeho identity.

Model valorizácie starobných dôchodkov realizovaných koalíciou vládnuceho politického subjektu FIDESZ a KDNP v sledovanom období vo výraznej miere závisí od doby poistenia a od výšky príjmov poistenca počas jeho aktívneho pracovného života, teda od výšky osobného vymeriavacieho základu do ktorého sa premietajú príjmy z minulosti v súčasnej hodnote. Nevyhnutnosť zavedenia systému pravidelných úprav dôchodkového poistenia s ohľadom na rast ostatných hospodárskych ukazovateľov vyplýva predovšetkým z existencie rozdielu medzi statickým charakterom dôchodkov a dynamickým charakterom sústavy odmeňovania a vývoja ekonomiky. Vojtech Krebs (2005) rozlišuje dva spôsoby valorizácií. Prvý je zvyšovanie dôchodkov v závislosti od rastu spotrebiteľských cien. Cieľom takého zvyšovania je zachovanie reálnej hodnoty vyplácaných dôchodkov, zabrániť tak poklesu jeho kúpnej sily. Z tohto dôvodu môžeme tento spôsob považovať za minimálnu hranicu úprav, ktorý je uplatňovaný koalíciou FIDESZ a KDNP v analyzovaných rokoch 2014 až 2016 v dôchodkovom systéme Maďarska. Druhým prístupom je zvyšovanie v závislosti od rastu reálnych miezd ekonomicky aktívnych členov spoločnosti. Zaručiť príjmom dôchodkov iba udržanie ich kúpnej sily by znamenalo prijatie stavu narastania rozdielu medzi ich životnou úrovňou a úrovňou ľudí, poberajúcich pracovné príjmy a viedlo by to k prehĺbovaniu rozdielom medzi starými a novými dôchodcami. Cieľom takého zvýšenia je zamedziť neodôvodniteľné rozdiely medzi úrovňou dôchodkov vymeraných na základe porovnateľných ukazovateľov v rôznom čase a zabezpečiť proporcionálny vývoj dôchodkov a miezd. Za predpokladu rastu reálnych miezd tento systém zabezpečuje aj rast kúpnej sily dôchodkov a môžeme tento model označiť za významný prvok životnej úrovne dôchodcov. Tento spôsob valorizácie v Maďarsku (tzv. švajčiarska indexácia) bol zrušený za vlády premiéra Gordona Bajnaia.

Nástupnícke štáty bývalej rakúsko-uhorskej monarchie mali významný, historickými tradíciami determinovaný vo svojom základe bismarckov model sociálneho zabezpečenia. Počas obdobia socializmu sa tento systém starostlivosti ďalej rozširoval. Od začiatku deväťdesiatych rokov sa však čerstvo rozvinuté demokratické systémy stretávajú s novými, spoločensky a sociálne nespracovanými problémami. (Hoffman 2015)

Podobne ako aj v ostatných štátoch strednej Európy a v Maďarsku dôchodkový systém prechádza rôznymi zmenami. Dôsledkom dôchodkovej reformy z roku 1997 sa v Maďarsku vytvoril od 1. januára 1998 trojpilierový systém starobného sociálneho zabezpečenia. I. pilier – pay as you go - povinný, priebežne financovaný. Odvedené príspevky sa používajú na financovanie súčasných dôchodkov – dôchodkový systém zaručuje, že pri vzniku nároku na dôchodok sú dôchodky vyplácané z odvodov v tom čase ekonomicky aktívnych poistencov. II. pilier predstavuje systém súkromných dôchodkových fondov, ktorý bol pre zamestnaných

a sporiacich v štátnom pilieri dobrovoľný a pre tých, ktorí sa zamestnali v začiatku reformy povinný, financovaný kapitalizačným spôsobom. Povinné platby sa odvádzajú na jeho osobný dôchodkový účet, peniaze na účte sa považujú za kapitál. Penzijné správcovske spoločnosti investujú príspevky svojich členov a z vytvorených výnosov sú zabezpečené starobné dôchodky sporiteľov. III. pilier tvorí dobrovoľné dôchodkové sporenie. Funkciou a úlohou tohto piliera je doplniť prvé dva, s cieľom umožniť účastníkom v ekonomicky aktívnom čase dobrovoľne si sporiť pre doplnkový dôchodkový príjem v starobe. K najvýznamnejšej reforme systému došlo koncom roku 2010 prijatím zákonov upravujúcich slobodnú voľbu vstupu do II. piliera a sadzieb povinných príspevkov. Dôsledkom čoho bolo prevedenie aktív dôchodkových fondov, príspevkov členov do štátneho dôchodkového systému.

Opätovným víťazstvom v parlamentných voľbách v roku 2018, v ktorých si potvrdili dvojtretinovú väčšinu a vytvorili vládu, koalícia FIDESZ a KDNP získala silný mandát na pokračovanie svojej sociálnej politiky a politiky sociálneho zabezpečenia. V nasledujúcich rokoch sa budú musieť vysporiadať s reálnym valorizačným mechanizmom starobných dôchodkov a podobne ako aj iné štáty Európy s udržateľnosťou dôchodkového systému. Priebežne financované dôchodkové systémy budú čeliť vážnym ťažkostiam v dôsledku sociálnych a ekonomických zmien. Poklesom ekonomicky aktívnych občanov, sa zníži aj počet poistencov a zvýši sa počet dôchodcov. Inými slovami, väčšiemu počtu dôchodcov bude potrebné zaplatiť dôchodky z menšieho objemu finančných prostriedkov. Ak nebude možné vyplácať dôchodky podľa aktuálne platných právnych predpisov, z existujúcich zdrojov z potreby udržateľnosti dôchodkových systémov bude potrebné buď zvýšiť objem finančných prostriedkov v systéme alebo znížiť dôchodky. Najjednoduchším spôsobom zvýšenia objemu finančných prostriedkov do systému dôchodkového poistenia je zvýšenie sadzby odvodov poistného, čím však dochádza k nárastu nákladov na zamestnanosť administratívnym nástrojom, ktorý nenadväzuje na produktivitu, pridanú hodnotu práce a takmer vždy vedie k zníženiu zamestnanosti. Ďalším spôsobom, ako navýšiť prostriedky je rozšírenie základu pre platbu príspevkov, to znamená rozšíriť platobné záväzky na príjmy a pracovné činnosti, pre ktoré sa v minulosti nemuseli platiť odvody na dôchodkové poistenie. To sa dá robiť pomerne ľahko s príjmami z pracovných činností miezd, avšak je to prakticky nemožné z kapitálových príjmov (provízie, príležitostné príjmy). Druhým spôsobom je zvýšenie priemernej miery dôchodkov pomalým a verejnosti citlivým spôsobom. Možným spôsobom sú valorizačné mechanizmy, ktoré zvyšujú dôchodky pomalšie, napr. zvýšenie dôchodkov úrovňou miery rastu inflácie, ktoré bolo realizované vládou reprezentáciou Maďarska aj v sledovanom období alebo tzv. švajčiarskou indexáciou čo predstavuje zvýšenie dôchodkov pomerom rastu cien a miezd. V prípade nových dôchodcov, ide o zhoršenie podmienok výpočtu dôchodku. Kríza dôchodkových systémov – presvedčenie, že veci môžu ísť ďalej tak, ako doteraz – nemožno pripísať len dôsledkom hospodárskych a sociálnych zmien a nielen nedostatku profesionálneho konsenzu. (Krémér 2009)

Vyspelé demokratické a právne štáty v súčasnom svete by mali popri primeranej sociálnej podpore podporiť aj pôrodnosť a rodinnú politiku. (Giddens 2007) Výzvou pre hospodársku politiku je preto čo najskôr premyslieť a uplatniť hospodárske a sociálne reformy s cieľom dosiahnuť väčšiu ekonomickú flexibilitu a lepšiu sociálnu ochranu. Cieľom by malo byť vytvorenie flexibilného prostredia, ktoré najlepšie umožní využívať príležitosti vytvorené novou ekonomikou a účinne reagovať na hrozbu. (Zagyi 2011)

Kríza samotných dôchodkových systémov a ich zvyšovanie je veľmi citlivým problémom s politickou povahou: čím ďalej tým viac narastá váha voličov dôchodcov vo voľbách. S určitým zjednodušením, to znamená, ktorá vláda vstúpi do dôchodkových reforiem pravdepodobne zlyhá v nasledujúcich voľbách. Platí to oveľa viac na situáciu v Maďarsku, kde je úroveň vzdelania dôchodcov nižšia ako u mladších občanov, a preto je pokúšenie uskutočňovať v tejto oblasti zjednodušujúcu, emocionálnu a populistickú politiku v oblasti dôchodkov namiesto politik a politických diskusií v porovnaní so systémovými prístupmi.

Záver

Hlavným cieľom príspevku bolo identifikovať chápanie sociálnej spravodlivosti vládnu reprezentáciou v Maďarsku v rokoch 2014 až 2016. Analýza tohto základného princípu sociálnej politiky bola realizovaná na základe výberu a použitia ekonomických a právnych nástrojov valorizácie starobných dôchodkov vládnu koalíciou v sledovanom období. Vo všeobecnosti bolo zistené, že politické reprezentácie axiologicky orientované v stredopravej časti politického spektra valorizujú starobné dôchodky na percentuálnom princípe z výšky starobného dôchodku občanov, v rámci, ktorého sa zdôrazňuje výška príjmu počas ekonomicky aktívneho obdobia a počet odpracovaných rokov. Valorizačný mechanizmus koalície FIDESZ a KDNP by bolo vhodné podrobiť ďalšej štúdii nakoľko zvyšovaním starobných dôchodkov o mieru rastu inflácie dochádza k rastu nominálnej hodnoty peňažnej dávky a k zvýšeniu reálnej hodnoty čím valorizácia je došlo iba v situáciách, keď miera inflácie bola nadhodnotená. V oblasti starobných dôchodkov v rokoch 2014 až 2016 môžeme sledovať realizáciu sociálnej politiky približujúcej sa k reziduálnemu modelu sociálnej politiky. Na základe sledovania analýz realizovaných v iných štátoch možno konštatovať, že výška starobných dôchodkov v Maďarsku sa výrazne nelíši od starobných dôchodkov v ostatných štátoch V4. Zo zistených výsledkov možno konštatovať relatívne chápanie sociálnej spravodlivosti ako jedného z fundamentálnych princípov sociálnej politiky, pre ktorú je charakteristická relativita vnímania v priestore a čase. Vo výraznej miere je podmienený na preferenciách vládnučích politických subjektov, ktoré sociálnu politiku realizujú. Nepopierateľný dopad na sociálne zabezpečenia má aj hospodárska politika. To znamená, že je potrebné zohľadniť aj ekonomický rozmer pri dôchodkovom poistení a starobných dôchodkoch ale predsa rozhodujúci vplyv má sociálno – politický rozmer.

Literatúra

GEFFERT R. 2014. Sociálna politika a jej axiologické orientácie. Košice: UPJŠ v Košiciach. 1. vydanie. 160 s. ISBN 978-80-8152-099-0

GIDDENS A. (preklad ÁGOSTON L.) 2007. Ne várd, hogy a világ gondoskodjon rólad! In: Progresszív politika. Roč. 3, č. 3, s 32-44. ISSN 1787 6885

HOFFMAN I. 2015. Bevezetés a szociális jogba. Budapest: ELTE eötvös kiadó. 1. vydanie. 131 s. ISBN 978-963-312-246-4

KOVÁVCS K. 2012. Az egyenlőség felé. Budapest: L'Harmattan Kiadó. 1. vydanie. 230 s. ISBN 978-963-236-440-7

KRÉMER B. 2009. Bevezetés a szociálpolitikába. Budapest: Napvirág Kiadó. 1. vydanie. 394 s. ISBN 978-963-9697-49-2

DANICS, Š. DUBOVSKÝ, Š. URBAN, L. 2016. Základy sociológie a politológie. Plzeň: Aleš Čeňek. 3.vyd., 359 s. ISBN 978-80-7380-590-6.

DUDOVÁ, I., STANEK, V., POLONYOVÁ, S. 2018. Sociálna politika. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o. . ISBN 978-80-8168-866-9

HOREHÁJOVÁ, M. 2010. Spravodlivosť v kontexte princípov sociálnej politiky. Bratislava: Iura Edition, spol. s.r.o. . ISBN 978-80-8078-375-4

KREBS, V. 2005. Sociální politika. Praha: ASPI, a.s. ISBN 80-7357-050-5

KELLER, J. 2009. Soumrak sociálního státu. Praha: Sociologické Nakladatelství. 2. vyd. 196 s. ISBN 978-80-7419-001-8

ZAGYI O. 2011. A jóléti állam modelljének változása az elmúlt két évtizedben. In : Gazdaság & Társadalom. Roč. 3, č. 1, s 128-146. ISSN 0865 7823

Počet obyvateľov Maďarska. [cit. 23. januára 2019]. Dostupné z: http://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_hosszu/h_wdsd001a.html

Výsledky parlamentných volieb z roku 2014 v Maďarsku.[cit. 23. januára 2019]. Dostupné z: <http://www.valasztas.hu/dyn/pv14/szavossz/hu/150.html>

Výška starobných dôchodkov v roku 2014 v Maďarsku [cit. 23. januára 2019]. Dostupné z: <https://nyugdijbiztositas.tcs.allamkincstar.gov.hu/hu/component/weblinks/category/40-dokumentumok/37-kiadv%C3%A1nyok/148-%C3%A1llom%C3%A1nystatisztikai-adoatok.html?Itemid=101>

1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról [Zákon č. 81/1997 o dôchodkoch sociálneho zabezpečenia]. Dostupné na: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700081.TV>

2011. évi CCIII. Törvény az országgyűlési képviselők választásáról [Zákon č. 203/2011 o voľbách poslancov parlamentu]. Dostupné na: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1100203.TV>

357/2015. (XII. 2.) Korm. rendelet a nyugellátások és egyes más ellátások 2016. január havi emeléséről [Nariadenie vlády č. 357/2015. (XII.2.) o zvýšení dôchodkových a niektorých ďalších dávok od januára 2016]. Dostupné na: <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=A1500357.KOR>

A Fidesz- Magyar Polgári Szövetség Alapszabája [Stanovy politickej strany Fidesz-Maďarský občiansky zväz]. Dostupné na: https://fidesz.hu/documents/Fidesz_alapszab_2017..pdf

A Kereszténydemokrata Néppárt alapszabálya [Stanovy politickej strany Kresťanskodemokratická ľudová strana]. Dostupné na: https://kdnep.hu/files/kdnep_alapszab.pdf

Adresa autora

Mgr. Oskár Tóth
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy
Popradská 66
P.O. BOX C-2
041 32 Košice 1
E-mail: oskar.toth@student.upjs.sk

POSTAVENIE SAMOSPRÁVY MESTSKÝCH ČASTÍ V KOŠICIACH (VYBRANÉ OTÁZKY)

THE STATUS OF DISTRICT SELF GOVERNMENT IN KOŠICE (SELECTED QUESTIONS)

Mária Kmecová

Abstract:

The paper discusses the status and functions of municipal self-government. He points to the comparison of theory and practice in the municipal policy on the territory of Kosice, focusing mainly on current issues in terms of their number, funding and competencies. The aim of the contribution is to point out the functioning of the municipal policy from the point of view of the worker - actor - the city part of Košice in the leading position and to specify the basic shortcomings resulting mainly from the competencies of the urban areas.

Keywords: urban areas, municipal policy, urban area competences, public services

Úvod

Dnes veľmi aktuálna téma komunálnej politiky sa čoraz častejšie stáva na Slovensku objektom štúdia a výskumu. Do popredia svojho skúmania sa dostáva až po roku 1989 zmenou politického aj ekonomického systému krajiny. Politickí aktéri si postupne uvedomujú, že neefektívnosť verejnej správy, ktorá je reprezentovaná štátnou správou budovanou na centralistickom systéme, môže spomaľovať nie len reformu ekonomiky, ale aj celého politického systému (Coombes, D. - Verheijen, T., 1997).

Voľbami do orgánov samosprávy obcí uskutočnenými v roku 1990 zanikla sústava národných výborov a spravovanie verejných záležitostí sa rozdelilo medzi štátnu správu a územnú samosprávu. Hierarchické usporiadanie tak umožnilo prenos pokynov "zhora nadol". Tým sa začala akási politická dimenzia, ktorej súčasťou sa stali novozvolení starostovia, primátori a poslanci mestských, miestnych a obecných zastupiteľstiev.

Ak hľadáme na miestnu samosprávu ako na celok, môžeme povedať, že od roku 1990 sa miestna samospráva výrazne stabilizovala. Avšak ak by sme sa pozreli na jej jednotlivé segmenty a vnútorné fungovanie zistíme, že má ešte veľa čiastkových problémov a nedostatkov, ktoré si vyžadujú posupné riešenia predovšetkým smerom k jej modernizácií.

Postavenie a funkcie komunálnej politiky

Vymedzenie komunálnej politiky v systéme verejnej správy závisí ako od miery centralizácie a decentralizácie, tak aj od počtu stupňov jednotlivých úrovní verejnej správy aj od samotnej veľkosti obce či mesta.

Za najcharakteristickejšie črty, ktorými sa odlišuje komunálna politika od politiky štátu a regiónu možno považovať:

- existencia verejných potrieb a záujmov, ktoré sú vlastné určitému spoločenstvu občanov;
- miestne spoločenstvo disponuje postavením právnickej osoby odlišnej od štátu a tým je daný základ pre jeho majetkovú a finančnú samostatnosť;
- zákonom vymedzená pôsobnosť miestneho spoločenstva a spôsob realizácie, t.j. realizácia úloh, ktoré smerujú k uspokojovaniu potrieb a záujmov spoločenstva;
- miestne spoločenstvo si nezávisle na štátnej správe volí svoje orgány, ktoré plnia jeho úlohy a sú zodpovedné občanom za dosiahnuté výsledky. Samospráva je tak svojou povahou organizujúcou a mocensko-ochrannou činnosťou s prvkami riadenia a regulácie (Konečný, S., 2006).

Ak by sme hovorili o funkciách komunálnej politiky, tak v globálnom zhrnutí ide hlavne o zabezpečovanie ekonomického a sociálneho rozvoja územia, t.j. obce, mesta. Vo svojej podobe je komunálna politika viazaná hlavne na výkon orgánov samosprávy, ktoré ako zastupiteľské orgány zastupujú vôľu občanov svojho územia, čím by pre týchto občanov - voličov, mali byť zárukou naplňania jednotlivých úloh smerujúcich k prosperite územia (Žárska a kol., 2008).

Výstižnú charakteristiku územnej samosprávy udávajú Konečný, S., Konečný, B. (2009), ktorí uvádzajú, že „územná samospráva je osobitnou formou vyjadrenia plurality názorov na miestnej a regionálnej úrovni – je preto typická najmä prítomnosťou volených orgánov, reprezentujúcich príslušnú územnú jednotku.“

Územná samospráva je najčastejšie organizovaná na miestnej úrovni, ktorú najčastejšie predstavujú mestá a obce, hovoríme o tzv. miestnej samospráve. Miestna samospráva je taktiež organizovaná na regionálnej úrovni, predstavujú ju kraje, regióny, župy, t.j. územné jednotky väčšie ako miestne jednotky ale menšie ako územie celého štátu. Vtedy hovoríme o samospráve vyšších územných celkov (Konečný, S., Konečný, B., 2009).

Osobitnú otázku tvorí postavenie mestských častí (spravidla) vo väčších či veľkých mestách. Ich postavenie sa niekedy rieši vytvorením osobitných samosprávnych orgánov – známe sú nielen londýnske boroughs či viedenské bezirke. Napríklad v Taliansku majú mestá od 30 000 do 100 000 obyvateľov možnosť a nad 100 000 obyvateľov povinnosť zriaďovať samosprávu mestských častí (Konečný 2016). Vzťahy medzi mestom a jeho časťami so zriadenou samosprávou sú pritom v rôznych krajinách upravené rôzne.

Na Slovensku sa tento problém týka dvoch miest – Bratislavy a Košíc – a aj v týchto dvoch prípadoch sú použité odlišné riešenia.

Úroveň komunálnej politiky mestských častí Košíc a mesta Košice z pohľadu praxe a súčasného stavu

Pokiaľ sa jedná o viacúrovňovú samosprávu, t.j. obec – mesto verus samosprávny kraj, možno považovať samosprávu za samosprávu s viacerými pozitívami, nakoľko každá úroveň má svoje samostatné kompetencie, ktoré majú možnosť prepojenia a spolupráce za účelom skvalitnenia služby, resp. získanie synergického efektu prospešného pre občana. Na úrovni mesta Košice a jej mestských častí (dvojstupňová samospráva) je však z pohľadu zainteresovaných aktérov komunálnej politiky dvojstupňová samospráva nevýhodná v súčasných finančných tokoch pre malé mestské časti.

V prípade prechodu menšej mestskej časti (napr. mestská časť Košice - Barca s počtom obyvateľov 3500) na samostatnú časť, došlo by až k trojnásobku rozpočtových príjmov vo vzťahu k súčasným obciam a súčasnému stavu, navyiac samospráva by mala vyššie základné kompetencie s ohľadom na potreby vlastných občanov, aj napriek tomu, že v niektorých činnostiach by došlo k zvýšeniu nákladov (napr. na prevádzku miestnej dopravy).

V porovnaní VÚC – mesto – mestská časť, resp. mestské časti je možné vymedziť rozdielnosť niektorých kompetencií. Jednotlivé kompetencie sú vymedzené príslušnými zákonmi (napr. Zákon o obecnom zriadení, Zákon o VÚC, Zákon o meste Košice a pod.) s tým, že hlavným zdrojom financovania sú podielové dane (predovšetkým v prípade mestských častí), pričom od posledných rokov sú obce a mestá financované v podiele 70% a samosprávne kraje v podiele 30%. K ďalším príjmom patria príslušné miestne dane a poplatky, príjmy z vlastných či zverených majetkov.

Kompetencie medzi mestami a obcami sú odlišné od samosprávnych krajov, ale v niektorých prípadoch sa môžu aj prelínať. Zaujímavé je pôsobenie komunálnej úrovne dvoch najväčších miest, Bratislava a Košice, ktorej kompetencie na úrovni dvojstupňovej samosprávy sú stanovené ako Zákonom o obecnom zriadení, tak aj Zákonom o meste Košice (meste Bratislava) prípadne Štatútom mesta Košice (resp. Bratislava). V malých mestských častiach (predovšetkým Košíc) sú kompetencie stanovené veľmi príbuzne s malými obcami, napr. údržba verejnej zelene, verejných priestranstiev, zimná údržba, verejné osvetlenie a pod., kým vo veľkých mestských častiach tieto kompetencie vykonávajú prevažne mestské podniky. Starosta Mestskej časti Košice – Barca, František Krištof, pôsobiaci v samospráve od roku 1990, poukazuje na zásadnú otázku týkajúcu sa kompetencií mesta Košice. Ako uvádza, „približne podľa šesť zákonov súvisiacich s financiami (zákon o daniach, sociálny zákon, stavebný zákon, školský zákon, cestný zákon, zákon o odpadoch, atď.) je obcou mesto Košice. Podľa vyše šesťdesiat ďalších zákonov sú obcou mestské časti“ (Krištof, F., 2019). Zaujímavá je komparácia s mestskými časťami a mestom Bratislava. Zdrojom mestských častí mesta Košice je len 1/3 podielových daní na občana mesta Košice. Príjemcom daní je mesto Košice. Ďalším príjmom mestských častí sú len príjmy z vlastného majetku a poplatkov od občanov. Naproti tomu, bratislavských sedemnást' mestských častí má kompetencie totožné s mestom Bratislava a okrem podielových daní ostáva mestským častiam automaticky 40% z výnosu miestnych daní. Čo predstavuje dosť výrazný rozdiel medzi týmito dvoma mestami a ich mestskými časťami.

Kompetencie pre mestá a obce stanovuje hlavne Zákon 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, ktoré súvisia s činnosťou každodenného života miest a obcí. Ide najmä o činnosti, kde:

- a) vykonáva úkony súvisiace s riadnym hospodárením s hnutelným a nehnuteľným majetkom obce a s majetkom vo vlastníctve štátu prenechaným obci do užívania;
- b) zostavuje a schvaľuje rozpočet obce a záverečný účet obce;
- c) rozhoduje vo veciach miestnych daní a miestnych poplatkov a vykonáva ich správu;
- d) usmerňuje ekonomickú činnosť v obci, vydáva súhlas, záväzné stanovisko, stanovisko alebo vyjadrenie k podnikateľskej a inej činnosti právnických osôb a fyzických osôb a k umiestneniu prevádzky na území obce, vydáva záväzné stanoviská k investičnej činnosti v obci;

- e) utvára účinný systém kontroly a vytvára vhodné organizačné, finančné, personálne a materiálne podmienky na jeho nezávislý výkon;
- f) zabezpečuje výstavbu a údržbu a vykonáva správu miestnych komunikácií, verejných priestranstiev, obecného cintorína, kultúrnych, športových a ďalších obecných zariadení, kultúrnych pamiatok, pamiatkových území a pamätihodností obce;
- g) zabezpečuje verejnoprospešné služby, najmä nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom, udržiavanie čistoty v obci, správu a údržbu verejnej zelene a verejného osvetlenia, zásobovanie vodou, odvádzanie odpadových vôd, nakladanie s odpadovými vodami zo žump a miestnu verejnú dopravu,
- h) utvára a chráni zdravé podmienky a zdravý spôsob života a práce obyvateľov obce, chráni životné prostredie, ako aj utvára podmienky na zabezpečovanie zdravotnej starostlivosti, na vzdelávanie, kultúru, osvetovú činnosť, záujmovú umeleckú činnosť, telesnú kultúru a šport, sú zriaďovateľom základných škôl a materských škôl;
- i) plní úlohy na úseku ochrany spotrebiteľa a utvára podmienky na zásobovanie obce; určuje nariadením pravidlá času predaja v obchode, času prevádzky služieb a spravuje trhoviská,
- j) obstaráva a schvaľuje územnoplánovaciú dokumentáciu sídelných útvarov a zón, koncepciu rozvoja jednotlivých oblastí života obce, obstaráva a schvaľuje programy rozvoja bývania a spolupôsobí pri utváraní vhodných podmienok na bývanie v obci;
- k) vykonáva vlastnú investičnú činnosť a podnikateľskú činnosť v záujme zabezpečenia potrieb obyvateľov obce a rozvoja obce;
- l) zakladá, zriaďuje, zrušuje a kontroluje podľa osobitných predpisov svoje rozpočtové a príspevkové organizácie, iné právnické osoby a zariadenia;
- m) organizuje miestne referendum o dôležitých otázkach života a rozvoja obce;
- n) zabezpečuje verejný poriadok v obci; nariadením môže ustanoviť činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste;
- o) zabezpečuje ochranu kultúrnych pamiatok v rozsahu podľa osobitných predpisov a dbá o zachovanie prírodných hodnôt;
- p) plní úlohy na úseku sociálnej pomoci v rozsahu podľa osobitného predpisu;
- q) vykonáva osvedčovanie listín a podpisov na listinách;
- r) vedie obecnú kroniku v štátnom jazyku,

Kompetencie samosprávneho kraja majú tiež svoje špecifiká a ide predovšetkým o oblasti (Zákon 302/2001 Z.z. o samosprávnych krajoch) :

- Dopravy - správa ciest II. a III. triedy, ich opravy, údržba, vydávanie licencií na pravidelnú vnútroštátnu autobusovú dopravu v rámci kraja, schvaľujú cestovné poriadky, regulujú cestovné;
- Školstva - vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti majú stredné školy, strediská odbornej praxe, jazykové školy, určujú počty tried prvých ročníkov na stredných školách;
- Zdravotníctva – vydávajú povolenia na prevádzkovanie zdravotníckeho zariadenia na svojom území, ambulancie, polikliniky, nemocnice, liečebne, hospic, stacionár. Určujú obvody pre lekárov, o poplatkoch, vydávajú povolenie na prevádzkovanie pohotovosti;

- Sociálne služby – prevádzkujú zariadenia sociálnych služieb, domovy sociálnych služieb, zariadenia pre seniorov, špecializované zariadenia, zariadenia núdzového bývania, rehabilitačné strediská, stanovujú poplatky, zabezpečujú dohľad na kvalitu;
- Kultúry – zriaďujú knižnice, osvetové strediská, múzeá, galérie, divadlá, umelecké súbory, hvezdárne, schvaľujú ich rozpočty;
- Čerpania financií z eurofondov – v oblasti regionálneho rozvoja;
- Ochrany pamiatkového fondu v súvislosti s návrhmi na vyhlásenie a zrušenie pamiatkových území;
- Ochrany životného prostredia – vyjadrovanie sa k projektom v rámci posudzovania vplyvov na životné prostredie.

Štatút mesta Košice v §35 Všeobecná vnútorná správa a ostatné pôsobnosti vymedzuje kompetencie mestskej časti vo vzťahu k občanovi v oblasti vnútornej správy, a to napr.:

- označovanie ulíc a iných verejných priestranstiev;
- určovanie, zmena alebo zrušenie súpisného alebo orientačného čísla bytovým a nebytovým budovám;
- vydávajú výzvu na použitie štátnej vlajky, ak ide o oficiálnu príležitosť miesneho významu;
- vykonávajú osvedčovanie listín a podpisov (túto pôsobnosť vykonáva aj mesto);
- vedú evidenciu samostatne hospodáriacich roľníkov;
- vykonávajú pôsobnosť pri usporiadaní vlastníctva k pozemkov.

Medzi najdôležitejšie a najbežnejšie občanom využívané verejné služby sú práve:

- overovanie podpisov, listín, evidencia obyvateľstva v podateľni miestneho úradu;
- v rámci ochrany životného prostredia a znižovania odpadov poskytovanie technických podmienok pre občanov mestskej časti na separovanie a likvidáciu zeleného a stavebného odpadu;
- poskytovanie sociálnych služieb – rozvoz stravy pre starých a osamotených občanov;
- poskytovanie právnych služieb v oblasti sociálnych služieb;
- poskytovanie informácií k územnému plánu a stavebným konaniam;
- poskytovanie informácií rôzneho druhu, usmerňovanie spoločenských aktivít;
- poskytovanie verejných priestorov a služieb pre spoločenské účely a životné prostredie s možnosťou širšieho využitia.

Sú však verejné služby, ktoré nie sú občanom poskytované priamo v mieste ich bydliska a tieto služby by výrazne posilnili kompetencie mestských častí aj vo vzťahu k občanovi.

V oblasti daní, by všetky služby mali byť riešené na úrovni mestských častí (daň za psa, odpady, daňové priznania k majetku) nakoľko v súčasnom období je možnosť napojenia sa do centrálného systému správy daní cez vzdialené pracovisko na mestské časti. V oblasti stavebného konania by mala mať každá mestská časť vlastný stavebný úrad a samostatne vykonávať dohľad nad vydávaním stavebných rozhodnutí na svojom území.

Výrazný rozdiel možno sledovať v komparácií mestských častí Košíc a Bratislavy. Bratislavské mestské časti oproti mestským častiam Košice majú ďaleko širšie možnosti a kompetencie poskytovania služieb pre občanov napr. v oblasti územných a stavebných

konaní, územného plánu, služby v oblasti likvidácie odpadov, zabezpečovanie činnosti základných škôl a materských škôl, v sociálnej oblasti – poskytovanie širšieho rozsahu služieb a pod.

Naopak, košické mestské časti takéto možnosti nemajú a sú obmedzené možnosti poskytovania plnohodnotných služieb v rámci kompetencií. Príkladom môže byť bežné povolenie prekopávky ulice, príp. chodníka s následnou kontrolou opravy do pôvodného stavu, príp. možnosti sankcií. Mesto nie je postačujúce riešiť predmetné záležitosti a má to negatívny dopad na dané územie.

V prípade úpravy niektorých kompetencií v prospech mestských častí aj z úrovne Vyššieho územného celku, by bolo vhodné využitie kompetencií na poskytovanie kvalitnejšej súčinnosti v oblasti sociálnych služieb, prepojenie vzťahov v oblasti kultúry, knižníc, múzeí, v oblasti životného prostredia posilnené kompetencie v prípade výsadby a výrubu stromov, údržba verejnej zelene, vyššia súčinnosť pri opravách komunikácií II. a III. triedy, ktoré boli dlhodobo zanedbávané s možnosťou využitia spoločných projektov. K posilneným kompetenciám by bolo možné zahrnúť aj dlhodobo proklamovanú spoluprácu v oblasti dopravy medzi VÚC a obcami so stále otvorenou možnosťou integrovanej dopravy v širšej súvislosti či zavádzanie smart systémov v rámci miest a obcí.

Záver

V niektorých samosprávach sú zákonné kompetencie brané vo vyššej vážnosti, u nás je samospráva, hlavne médiami, zbytočne znevažovaná, či stavaná do zlého svetla. Aj samotná legislatíva pre samosprávu je často braná len ako akási „nálepka“ k štátnej správe, ktorá má vykonávať populistické úkony, mnohokrát legislatívne uložené v rozpore so základnou legislatívou samosprávy alebo Ústavou Slovenskej republiky. V tejto súvislosti sú často realizované aj netransparentné, účelové zásahy štátu, resp. vlády, ktoré spôsobujú nesystematickosť rozvoja samosprávy, presúvajú činnosti bez krytia na samosprávu, ktoré by mal realizovať štát, ako je napr. Problematika zhodnocovania odpadov, zamestnanosti – chýbajúce profesie aj z dôvodu chýbajúcich výrobných požiadaviek.

V rámci úrovne Košíc chýba hlavne korektný vzťah k financovaniu, konkrétne súčasnej úrovne len časti podielových daní a potreby poskytovania aspoň časti miestnych daní za účelom financovania základnej infraštruktúry, resp. opráv súvisiacich s daňami a požiadavkami občanov

Poskytnúť možnosť, ako to bolo minimálne do roku 2005, aby mestské časti mohli riešiť základné podklady a rozhodovanie v oblasti stavebnej výstavby, napr. drobné stavby, oplotenia, prípadne mať záväzné stanovisko k požiadavkám a zmenám územného plánu zóny, resp. mesta Košice. Populistické legislatívne úpravy, ako novodobé údržby chodníkov v zime či dovolenkové príplatky ktoré sú v rozpore s rozpočtovými pravidlami aj finančným krytím spôsobujú v samospráve nemalé problémy.

Literatúra

COOMBES, D., VERHEIJEN, T. 1997. Reforma verejnej správy. Porovnanie skúseností Východu a Západu, NISPACEE, Bratislava, 1997, 478 s. ISBN 80-225-1719-4

KONEČNÝ, S. 2006. Komunálna politika (Študijná príručka), MAYOR, s.r.o., Bratislava 2006, 142 s. ISBN 80-969133-2-8

KONEČNÝ, S., KONEČNÝ, B. 2009. Otvorená komunálna politika. Bratislava: MAYOR, 291 s. ISBN 978-80-969133-3-6

KONEČNÝ, S. 2016. Verejná správa v členských štátoch Európskej únie. Bratislava: MAYOR, 237 s. ISBN 978-80-969133-8-1

KRIŠTOF, F., 2019: Osobná informácia. 24.1.2019

ŽÁRSKÁ, E. 2008. Komunálna ekonomika a politika. EKONÓM, Bratislava 2008, 194 s. ISBN 978-80-225-2293-9

Zákon, štatút

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení

Zákon č. 302/2001 Z.z, Zákon o samosprávnych krajoch

Zákon č. 401/1990 Zb. Zákon Slovenskej národnej rady o meste Košice

Štatút mesta Košice

Adresa autora

PhDr. Mária Kmecová

UPJŠ v Košiciach

Fakulta verejnej správy

Katedra verejnej politiky a verejnej správy

040 83 Košice, Popradská 66

E-mail: marie.beres@gmail.com

AKTÉRI KOMUNÁLNEJ POLITIKY (NA PRÍKLADE OBCE POPROČ)

ACTORS OF THE MUNICIPAL POLICY (ON THE EXAMPLE OF THE COMMUNITY POPROC)

Dominika Vincová

Abstract:

Municipal policy is characterized by providing economics and social needs of the population in a particular area and this process is carried out through the territorial authorities. In the political reality we can identify a large number of actors who they play important roles in our lives and have the right to co - decide. The actor in the municipal political process must maintain the trust of their voters. The main aim is to analyze actors in municipal policy making on the example of the community Poproc and pointing to current status.

Keywords: municipal policy, actors of the municipal policy, mayor, municipal board, Poproc

Úvod

Neoddeliteľnou súčasťou verejnej politiky je komunálna politika, ktorú ľudia môžu a reálne vedia najviac ovplyvniť, ale väčšina obyvateľov ju spája iba s voľbou starostu a poslancov a tu ich záujem končí. Komunálna politika a jej časti potrebujú k tomu, aby vznikli relevantní aktéri, ktorí ju utvárajú a následne uvádzajú do života. Existuje široká škála aktérov a spolupráca medzi nimi, či už ide o jednotlivcov alebo skupiny, nadobúda diferencovanú formu. Môžu sa medzi sebou usilovať o konsenzus za účelom naplnenia spoločného cieľa, ale často dochádza k realizácii vlastných záujmov prostredníctvom dostupných nástrojov.

1. Komunálna politika

Hlavným cieľom príspevku je identifikovať a analyzovať kľúčových aktérov verejnej politiky na komunálnej úrovni vo vybranej obci Poproč. Poukázať na významnú spornú situáciu danej obce, v ktorej zohráva rozhodujúcu úlohu funkcia starostu: líder obce predstavuje aktéra v dvoch pozíciách, ktoré sú v strete záujmov.

Pri vymedzení pojmu komunálna politika naň musíme nazerať z viacerých uhlov pohľadu. Ide o interdisciplinárny a viacdimenzionálny pojem. Pôvod slova „komunálny“ je spájaný s najnižšou jednotkou samosprávy. Mnohokrát sa s týmto pojmom spájajú aj ďalšie pojmy ako miestny, lokálny a municipálny. Pri definovaní pojmu „komunálny“ nesmieme zabúdať na jeho územný a sociálny aspekt. Je spájaný s ľuďmi žijúcimi na určitom území (území obce), medzi ktorými existujú sociálne vzťahy. Okrem toho majú aj spoločné záujmy a potreby (Knežová, 2012).

Pri komunálnej úrovni verejnej politiky je potrebné objasniť si pojmy ako obec, komunita a komunálna politika, ktorá je súčasťou verejnej politiky.

Obec je možné definovať ako základnú jednotku územnej samosprávy, v rámci ktorej je realizovaná verejná politika na najnižšej úrovni.

Konečný opisuje komunitu v rôznych významoch. Vymedzuje komunitu z pohľadu sociológie, ako spoločenstvo ľudí, ktoré pracuje a žije na určitom území. Taktiež tu začleňuje spoločenské útvary, ktoré sú samosprávne existujúce na území obce a mesta a venuje sa komunálnym záujmom tvoriacich základ komunálnej politiky, formulovaných prostredníctvom nástrojov miestnej samosprávy.

Komunálnu politiku chápeme na jednej strane ako činnosť orgánov miestnej samosprávy, no ak to chceme definovať podrobnejšie ide o lokálnu úroveň politiky, ktorá sa snaží realizovať politiku čo najbližšie k obyvateľom určitých sídelných jednotiek, čím sú prijímané rozhodnutia v bezprostrednej interakcii medzi komunálnymi autoritami a obyvateľmi. To spôsobuje väčšiu previazanosť so záujmami jednotlivcov (Konečný, S. – Konečný, 2009).

1.1 Aktéri komunálnej politiky v obci Poproč

Existuje celý rad klasifikácií aktérov komunálnej politiky.

Tabuľka 1: M. Potůček rozlišuje aktérov nasledovne:

| Miera formalizácie | Aktéri | |
|--------------------|-----------------------------|---|
| | Jednotlivci | Kolektívne subjekty |
| Formalizovaní | Politickí vodcovia | Politické strany Štát orgány verejnej správy Firmy Organizácie občianskeho sektoru |
| | Analytici verejnej politiky | Poradenské centrá Médiá |
| Neformalizovaní | Názoroví vodcovia | Záujmové skupiny Názorové komunity |
| | Politickí aktivisti | Politické komunity |

Zdroj: Potůček 2016, s. 56, upravené

Z funkčného hľadiska možno všetkých politických aktérov na komunálnej úrovni zaradiť do dvoch veľkých skupín (Klimovský 2006):

- Tí aktéri, ktorí do procesu tvorby verejnej politiky na komunálnej úrovni vstupujú povinne (na základe pozície, ktorú zastávajú) – politickí a administratívni aktéri komunálnej politiky – všetky politicko-administratívne organizačné jednotky verejnoprávneho charakteru – napr. komunálni politici a administratívni zamestnanci
- Ostatní aktéri – celá plejáda subjektov – napr. ziskovo orientované súkromné subjekty (firmy), masmédiá, ale aj samotní občania a ich združenia apolitického charakteru (napr. mimovládne neziskové organizácie).

Medzi politických aktérov na lokálnej úrovni patria obyvatelia obce, ktorí podľa zákona o obecnom zriadení sú osoby s trvalým pobytom na území obce. Obyvatelia obce disponujú určitými právami a povinnosťami. Medzi práva zaraďujeme napr. právo voliť orgány samosprávy obce a právo byť do týchto orgánov zvolení, právo hlasovať o dôležitých otázkach života a rozvoja obce v miestnom referende, obracať sa so svojimi podnetmi a sťažnosťami na orgány obce a ďalšie. Na druhej strane k povinnostiam patrí ochraňovať majetok obce a podieľať sa na jej nákladoch, podieľať sa na ochrane životného prostredia v obci a pod.

V komunálnych voľbách sa občania svojou účasťou priamo zúčastňujú samosprávy obce a touto formou si zvolia orgány obce, ktorým odovzdajú časť svojej zvrchovanosti. Podľa zákona o obecnom zriadení č. 369/1990 Zb. orgánmi obce sú obecné zastupiteľstvo a starosta. Obecné zastupiteľstvo predstavujú poslanci, ktorí sú volení obyvateľmi obce na obdobie štyroch rokov, pričom ich počet sa stanoví pred samotnými voľbami v závislosti od počtu obyvateľov obce. Starosta obce je predstaviteľ obce a najvyšším výkonným orgánom obce, volený obyvateľmi obce na štyri roky.

Obecné zastupiteľstvo môže zriadiť tieto orgány: obecnú radu, komisie a obecný úrad. V obci Poproč, ktorej počet obyvateľov sa dlhodobejšie pohybuje okolo hranice 2750 obyvateľov, je deväťčlenné obecné zastupiteľstvo, ktorého všetci poslanci majú vysokoškolské vzdelanie, čo možno považovať za povšimnutiahodnú skutočnosť (vysokoškolské vzdelanie má aj starostka). Za aktéra komunálnej politiky môžeme samozrejme považovať aj obecného kontrolóra.

Zastupiteľstvo má vytvorené štyri stále komisie, ktorých členov volí obecné zastupiteľstvo z jeho poslancov a z radov občanov-odborníkov. Návrhy na obsadenie komisií môže predložiť obecnému zastupiteľstvu každý občan. Počet členov jednotlivých komisií určuje obecné zastupiteľstvo a z členov volí predsedu komisie a tajomníka komisie. Zloženie týchto komisií je rovnako veľmi zaujímavé: Finančnú komisiu tvoria traja poslanci a šesť odborníkov z radov občanov, v komisii kultúry a športu a v komisii školstva a sociálnych vecí s po dvoch poslancoch a po siedmich odborníkoch z radov občanov a v komisii životného prostredia a projektového plánovania je dokonca len jeden poslanec a osem odborníkov z radov občanov. Už táto skutočnosť svedčí o vysokej angažovanosti obyvateľov obce, keď okrem desiatich poslancov sa na ich činnosti priamo podieľa až 27 odborníkov z radov občanov, teda viac ako 1% všetkých občanov obce. Okrem toho všetky funkcie tajomníkov komisií zastávajú takisto občania z radov odborníkov.

Túto skutočnosť do istej miery vysvetľuje aj štruktúra ďalších aktérov, participujúcich na živote obce:

Štandardne sú to v rámci komunálnej politiky politické strany, ktoré prispievajú k výberu volených zástupcov svojimi postojmi, sprostredkujú vzťahy medzi orgánmi samosprávy, vládou a parlamentom a môžu usmerňovať záujmy rôznych skupín občanov obce (Hamalová – Belajová 2010). V Poproči sa však významnejšie nepresadili, pretože spomedzi deviatich poslancov obecného zastupiteľstva sme až šiesti kandidovali ako nezávislí kandidáti.

O niečo významnejšiu úlohu zohrávajú v obci cirkev a náboženské spoločnosti, svojou činnosťou a početnými aktivitami realizovanými na miestnej úrovni ovplyvňujú politiku danej obce. Podľa zákona sú právnickými osobami a môžu vytvárať komunity, spoločenstvá

a rehole, môžu zakladať a prevádzkovať kultúrne zariadenia, zdravotnícke zariadenia a zariadenia sociálnych služieb, čím prispievajú k rozvoju obce (Konečný 2006). V obci Poproč je farnosť Rímsko-katolíckej cirkvi, v rámci ktorej aktuálne rozbieha svoju činnosť spoločenstvo Františkánskej mládeže GIFRA. Je tu aj modlitebňa Evanjelickej cirkvi a.v., pričom táto cirkev tu rozvíja činnosť najmä medzi mládežou prostredníctvom občianskeho združenia Kairos. V obci pôsobí aj Cirkev adventistov siedmeho dňa.

Za aktérov komunálnej politiky považujeme aj občianske združenia – do tejto skupiny radíme rôzne spolky, spoločnosti, zväzy, hnutia, kluby, ale aj odborové organizácie (nikdy nie politické a náboženské subjekty). Tvoria základ pre formovanie občianskej spoločnosti aj na komunálnej úrovni a patria k významným aktérom komunálnej politiky (Konečný 2009). Takýchto aktérov je v obci celý rad: aktívna je najmä Matica slovenská, ale pôsobí tu aj charitatívny Rotary Club Košice-Country, niekoľko občianskych združení so športovým zameraním (Obecný futbalový klub Slovan Poproč, Stolnotenisový športový klub, Štark rally team), dobrovoľný hasičský zbor a ženská spevácka skupina.

Aktéri z hospodárskej sféry, medzi môžeme zaradiť obchodné spoločnosti a živnosti, rozpočtové a príspevkové organizácie obce, neziskové organizácie a nadácie a neinvestičné fondy, hrajú aj v obci Poproč pomerne významnú úlohu, okrem iného tým, že kvalifikované činnosti, ktorým sa venujú, vplývajú významne na celkovú úroveň vzdelanosti v obci. Takíto aktéri pôsobia na území takmer každej obce. Presadzovaním svojich záujmov sa veľmi často a významne dotýkajú komunálnej politiky. Majú vplyv na život v obci v sociálnom, ekonomickom, ale aj v priestorovom aspekte (Konečný 2006). V Poproči ide až o cca 240 hospodárskych subjektov (z nich okolo tridsať má formu spoločnosti s ručením obmedzeným a zvyšok tvoria živnostníci). Pôsobia tu aj kolektivizovaní vlastníci: Urbariát obce Poproč, pozemkové spoločenstvo, Spoločenstvo vlastníkov bytov.

Existuje veľké množstvo rôznych aktérov, ktorí ovplyvňujú komunálnu politiku. Jedným z nich sú tiež masmédiá. Masmédia vystupujú ako nástroj výchovy občanov, nástroj poznania a kritiky a ako nástroj získavania voličov. Miestne masmédiá zohrávajú významnú úlohu v komunálnej politike, pretože prispievajú k informovanosti o činnosti orgánov miestnej samosprávy a jej predstaviteľov (Hamalová – Belajová - Šebová 2011). Medzi masmédiá, ktoré máme v obci Poproč, patrí internetová stránka obce, miestny rozhlas a obecné noviny, ktoré vychádzajú od roku 2006 ako občasník v priemere štyrikrát ročne za účelom informovať o veciach verejných.

Už tento výpočet poukazuje na veľmi vysokú mieru angažovanosti obyvateľov obce Poproč a na vysokú hustotu aktérov, potenciálne vstupujúcich do verejnej politiky na úrovni obce. Je zrejmé, že takéto husté siete v obci len o málo prevyšujúcej priemernú veľkosť obce na Slovensku, keď jeden a ten istý občan je často súčasne aktívny v rámci viacerých štruktúr, môžu spôsobovať aj určité komplikácie.

Takejto situácii sa nevyhla ani starostka obce.

Kauza monografie o obci

Každá obec, ale aj mesto je tvorcom vlastnej komunálnej politiky, čo funguje aj v obci Poproč. Vystupuje tu veľké množstvo aktérov, ktorí zastupujú vlastné záujmy, ale aj záujmy širokej verejnosti. Iniciatíva aktérov v obci závisí od ich účasti na identifikácii problému, jeho definovaní a či majú reálny záujem dosiahnuť úspešné riešenie.

Kauza, ktorou sa chceme zaoberať, sa začala v roku 2002, kedy sa vtedajší starosta snažil vyriešiť absenciu knižnej publikácie o obci, ktorá by pomohla súčasným obyvateľom poznať históriu obce a zároveň bola zdrojom poznania aj pre budúce generácie. V roku 2002 starosta obce požiadal vtedajšieho učiteľa základnej školy, aby pod jeho vedením kolektívu autorov bola monografia spracovaná. Spoluautori sa stretávali v zasadačke obecného úradu každý týždeň, aby bola kniha čo najskôr vydaná. Keďže rozpočet obce nemal vyhradené finančné prostriedky na jej vydanie, starosta poskytol pomoc vo forme získania sponzorských príspevkov, našiel vydavateľstvo a v tom istom roku bola monografia vydaná a predstavená na dňoch obce.

V roku 2016 vznikla potreba vydať aktualizované vydanie, ktoré spustilo vlnu problémov. Medzitým došlo k zmene starostu. Obecné zastupiteľstvo potvrdilo rozhodnutie vydať knižnú publikáciu jednomyseľne. Zo strany autorov pôvodnej publikácie bola podaná žaloba na obec vo veci ochrany autorských práv autorov pôvodnej publikácie, keďže údajne na použitie textov z pôvodnej monografie neudelili súhlas. Dňa 05.09.2016 bola obci doručená výzva advokátskej kancelárie na zdržanie sa zverejnenia knižnej publikácie, starosta obce nezvolal v tejto veci zastupiteľstvo a napriek výzve bola dňa 10.09.2016 v rámci osláv dňa obce kniha pokrstená, následne distribuovaná do domácností. Jej distribúcia bola pozastavená až 23.09.2016 po vydaní predbežného opatrenia súdu vo veci zákazu rozširovania knižnej publikácie.

Právny zástupca obce tvrdí, že žalobcovia opísali texty z obecnej kroniky a 1. vydanie monografie nie je výsledkom tvorivej a duševnej činnosti autorov. Starosta sa vyjadril, že pôvodných autorov oslovil a teda žalobcovia mali vedomosť o zámere vydať aktualizované vydanie, na ktorej tvorbe sa podieľali. V monografii sú žalobcovia a autori jednotlivých kapitol 1.vydania uvedení aj ako autori resp. spoluautori 2.vydania s poznámkou, že zodpovedajú za správnosť jednotlivých kapitol. Pôvodní autori údajne nemajú podpísanú žiadnu licenčnú zmluvu a autorské právo má obec, z čoho je otáznosť, ako im mohli byť autorské práva porušené.

Komunálne voľby v novembri 2018 priniesli prekvapenie v podobe zmeny na poste starostu obce. Víťazom v boji o moc sa stala kandidátka, ktorá je zároveň žalobkyňou v spomínanom spore a vedie ho „sama so sebou“. Je tu možné sledovať starostku obce ako aktéra komunálnej politiky v dvoch pozíciách. Na jednej strane je pozícia starostu ako najvýznamnejšieho predstaviteľa politickej elity na komunálnej úrovni, ktorý reprezentuje obec a mal by hájiť záujmy jej obyvateľov, ale na druhej strane vystupuje ako žalobca voči obci.

Okrem právnej stránky sporu tu vzniká otázka: „Ktorý záujem by mal byť v konaní starostky prednostný?“ Súdny spor vo veci porušenia autorského práva k slovesnému dielu naďalej prebieha a nebol právoplatne ukončený. Zvláštnosťou je, že starostka zmenila právneho zástupcu, ktorý poskytoval právnu pomoc obci v predmetnom konaní.

Záver

Pre mnohých pôsobí komunálna politika oproti „veľkej“ politike nezaujímavo, ale aj na komunálnej úrovni je zapojených do procesu množstvo aktérov, ktorí zohrávajú nezanedbateľnú úlohu. Nároky občanov rastú a aktéri by mali nájsť spoločnú reč v otázkach, na ktoré existujú rôzne názory a mali by sa snažiť zodpovedne hľadať riešenia pre dosiahnutie

spokojnosti voliča. Komunálnu politiku tvoria práve tí, ktorí najlepšie poznajú existujúce alebo neustále vznikajúce problémy, pretože žijú na území, na ktorom pôsobi. Predstavuje istý spôsob riadenia v obci či meste, kde dochádza k možnému konfliktu záujmov medzi aktérmi, ale aj vo „vnútri“ jedného aktéra. Komunálna politika je občanovi najbližšia, ale napriek tomu sa stále nachádza v štádiu zvyšovania svojej dôležitosti v ponímaní občanov.

Literatúra

HAMALOVÁ, M – BELAJOVÁ, A. 2010. *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava : MERKURY spol. s.r.o. 2010. 299 s. ISBN 978-80-89458-11-0.

HAMALOVÁ, M – BELAJOVÁ, A. -ŠEBOVÁ, M. 2011. *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava 2011. 260 s. ISBN 978-80-89393-38-1.

KLIMOVSKÝ, D. 2006. Verejná politika na regionálnej a komunálnej úrovni. In Kráľová, Ľ. a kol. 2006. *Aktuálne otázky verejnej politiky*. Košice: TYPOPRESS, 2006, 225-296 s. ISBN 80-89089-46-1.

KNEŽOVÁ, J. 2012. *Komunálna politika a rozvoj – vybrané problémy a výzvy*. 1. vyd. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2012. 105 s. ISBN 978-80-7097-961-7.

KONEČNÝ, S. 2006. *Komunálna politika. Študijná príručka*. Bratislava : MAYOR, s.r.o., 2006. 143 s. ISBN 80-969133-2-8.

KONEČNÝ, S. - KONEČNÝ, B. 2009. *Otvorená komunálna politika: Teória a prax*. 1.vyd. Bratislava : MAYOR, 2009. 291 s. ISBN 978-80-969-133-3-6.

POTŮČEK, M. a kol. 2016. *Veřejná politika*. Praha: C. H. Beck 2016. 309 s. ISBN 978-80-7400-591-6.

Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení

Obec Poproč. <http://www.poproc.sk/>. [cit. 08. februára 2019]. Dostupné z: <http://www.poproc.sk/-uznesenia>

Adresa autora

PhDr. Dominika Vincová
Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Fakulta verejnej správy
Katedra verejnej politiky a teórie verejnej správy
Popradská 66
P.O. BOX C-2
041 32 Košice 1
E-mail: domi.vincova@hotmail.com

VOLIČSKÉ SPRÁVANIE V KOMUNÁLNYCH VOLBÁCH 2018

ELECTORAL BEHAVIOR IN MUNICIPAL ELECTIONS 2018

Katarína Duffeková

Abstract:

Many candidates decided to withdraw their candidacy in the history of elections in the Slovak Republic. Attention is paid mostly to those candidates who decided to resign from candidacy to support another candidate. It is not an uncommon step in the election race and it happened before, e.g. in presidential elections and also in the election of president of the self-governing regions. In this paper the author focuses on municipal elections in 2018 in Košice and the decision of four candidates to withdraw their candidacy. The study will examine the outcomes of that decision and also analyse the impact on voters.

Key words: municipal election, Košice, withdrawal of candidacy, electoral behaviour

Úvod

Tajné, rovné, všeobecné a priame voľby sú základnou podmienkou fungovania demokratickej spoločnosti. Vzhľadom na veľkosť súčasných demokracií, sa riadenie štátu nevykonáva priamo občanmi, ale prostredníctvom volených zástupcov a to na viacerých úrovniach – štátnej i regionálnej. Jednu z regionálnych úrovní predstavujú aj orgány samospráv obcí. Práve do nich sa dňa 8. novembra 2018 na území Slovenskej republiky konali voľby. Občania starší ako 18 rokov si volili členov obecných (miestnych) zastupiteľstiev a starostov obcí (primátorov).

Voľby do orgánov samospráv obcí sú upravené zákonom č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva, konkrétne v siedmej časti, § 163-195d. Vzhľadom na zameranie našej práce, je vhodné poukázať najmä na § 179 uvedeného zákona upravujúci možnosť stiahnuť kandidatúru na pozíciu starostu. Tento paragraf sa odvoláva na podmienky, ktoré platia v § 174, ktorý uvádza: „... (2) Kandidát sa môže najneskôr 48 hodín pred začatím volieb svojej kandidatúry vzdať; vzdanie musí urobiť v listinnej forme a jeho podpis musí byť úradne osvedčený. Najneskôr 48 hodín pred začatím volieb môže kandidáta prostredníctvom splnomocnenca odvolať aj politická strana alebo koalícia, ktorá ho kandidovala. (3) Späťvzatie kandidátnej listiny politickou stranou alebo koalíciou, vzdanie sa alebo odvolanie kandidatúry musí byť doručené predsedovi miestnej volebnej komisie, ktorý zabezpečuje ich zverejnenie vo volebných miestnostiach. Späťvzatie kandidátnej listiny politickou stranou alebo koalíciou, vzdanie sa alebo odvolanie kandidatúry nemožno vziať späť. (4) Ak sa kandidát vzdal alebo bol odvolaný po zaregistrovaní kandidátov, alebo ak došlo k zrušeniu politickej strany, alebo k zrušeniu politickej strany tvoriacej koalíciu po zaregistrovaní kandidátov, zostávajú údaje o kandidátovi na hlasovacom lístku, ale pri pridelení mandátov sa na neho neprihliada.“ (Zákon č. 180/2014 Z.z.).

Vývoj od kandidatúry až k odstúpeniu

Kandidatúru na post primátora mesta Košice ohlásilo 13 kandidátov. Menovite to boli: Alena Bašistová (NEKA), Ján Dečo (NEKA), Jaroslav Džunko (NEKA), Richard Havrilla (NEKA), Štefan Horváth (NÁRODNÁ KOALÍCIA), Džemal Kodrazi (NEKA), Milan Lesňák (NEKA), Viliam Novotný (NEKA), Martin Petruško (SMER-SD, SNS), Jaroslav Polaček (SaS, KDH, SMK-MKP, NOVA, OKS), Ján Struk (STRANA MODERNÉHO SLOVENSKA (SMS)), Miroslav Špak (NEKA), Vladimír Vágási (MOST – HÍD) (Štatistický úrad SR, 2018).

Hlavné témy, ktoré rezonovali v predvolebných programoch takmer všetkých kandidátov, boli najmä zvýšenie transparentnosti, parkovanie, MHD, celkové riešenie dopravy, oblasť investícií, problematika počtu mestských častí, problematika neprispôsobivých občanov, kultúra a jej rozvoj, návštevnosť mesta, regulácia developerov, šport v Košiciach a futbalový štadión a v neposlednom rade aj problematika odchodu mladých ľudí do zahraničia, nájomné bývanie a sociálne služby.

Vzhľadom na postavenie Košíc, ako druhého najväčšieho mesta Slovenskej republiky a ako krajského mesta, sa kládol vysoký dôraz na jednotlivých kandidátov, ich predvolebný program a kampaň. Uchádzači mali priestor osloviť voličov pri priamom kontakte v uliciach, ale aj v médiách – v rozhlase, televízii, tlači a na internetových portáloch. Medzi najvýznamnejšie médiá, ktoré dali priestor jednotlivým kandidátom, môžeme spomenúť regionálne denníky KOŠICE:DNES, Korzár, Rádio Košice či RTVS.

RTVS ponúkla kandidátom priestor dňa 22. októbra 2018 v relácii venovanej komunálnym voľbám, kde boli pozvaní kandidáti a v rámci diskusie sa vyjadrovali k najpálčivejším otázkam, ktoré trápili Košičanov (RTVS, 2018). Podobne dostali aj priestor v denníku Korzár, ktorý dňa 14. októbra 2018 uverejnil článok, kde sa mali kandidáti vyjadriť k najväčšiemu problému v Košiciach, k tomu, prečo sú pre Košičanov tou najlepšou voľbou a na záver, aké kultúrne podujatie naposledy navštívili (Ogurčáková, 2018).

Priestor pre podrobné priblíženie svojich predvolebných kampaní, dostali k dispozícii kandidáti aj od denníka KOŠICE:DNES, ktorý postupne uverejňoval odpovede na 17 otázok zaslaných jednotlivým kandidátom. Jenou z nich boli aj otázky týkajúce sa späťvzatia kandidatúry: „*Môže sa stať, alebo to úplne vylučujete, že sa pred voľbami vzdáte kandidatúry, napríklad v prospech iného kandidáta? Za akých okolností svoje odstúpenie pripúšťate?*“ (KOŠICE DNES, 2018a) Odpovede boli uverejnené dňa 3. októbra 2018. Z dôvodu zamerania príspevku vyberáme odpovede iba niektorých nezávislých kandidátov.

J. Dečo nevyhlásil odstúpenie aj napriek nepríjemnej skúsenosti spred štyroch rokov¹: „*Keď sa môžem v niečom spojiť pre dobrú vec, tak som to vždy urobil. No v posledných primátorských voľbách som sa obetoval a bolo to zneužitie. Urobím všetko preto, aby vyhral nielen schopný, ale aj slušný a tvorivý kandidát.*“ (KOŠICE DNES, 2018a) Neutrálny postoj zaujal M. Lesňák, ktorý uviedol, že vďaka podpore nespokojných nezávislých starostov a tiež košických osobností, ho „...zaväzuje nepremýšľať o odstúpení, ale práve naopak, ako uspieť.“ (KOŠICE DNES, 2018a) M. Špak sa odvolával na svoje skúsenosti ako poslanec a človek z praxe, a na základe toho skonštatoval, že medzi ostatnými kandidátmi, „...ktorí tu sú,

¹ V roku 2014 sa pri komunálnych voľbách taktiež uchádzal o funkciu primátora Košíc, avšak rozhodol sa odstúpiť v prospech kandidatky Aleny Bašistovej (#Siet', Most), ktorá následne odstúpila v prospech Rudolfa Bauera (podpora pravicovej koalície). Napriek tomu sa primátorom stal Richard Raši (SMER SD).

nevidím nikoho, v prospech ktorého by som mohol byť ochotný sa vzdať.“ (KOŠICE DNES, 2018a) R. Havrilla vylúčil svoje odstúpenie reakciou: „*Nepripúšťam vzdanie sa kandidatúry v prospech iného kandidáta.*“ (KOŠICE DNES, 2018a) Podobne sa k tejto otázke postavila aj A. Bašistová slovami: „*Odstúpenie úplne vylučujem.*“ (KOŠICE DNES, 2018a)

Odstúpenie kandidátov v prospech A. Bašistovej

V priebehu necelého mesiaca sa však situácia zmenila a štyria uchádzači o post primátora (J. Dečo, R. Havrilla, M. Lesňák, M. Špak), sa rozhodli vzdať svojej kandidatúry v prospech A. Bašistovej. Tento krok oznámili na tlačovej konferencii dňa 31. októbra 2018, teda desať dní pred samotnými voľbami. Jednotliví kandidáti sa počas svojich vyjadrení odvolávali na spoločné ciele a vízie, programovú zhodu, možnosť finančne nenáročného riešenia problémov, odbornosť, skúsenosti z regionálnej i celoštátnej politiky ale aj z tretieho sektora. Vyzdvihli, že vďaka ich rozhodnutiu si voliči môžu jednoznačne vybrať z nezávislých kandidátov a ich hlasy sa nemusia štiepiť. (KOŠICE DNES, 2018b)

Na otázku, prečo sa rozhodli podporiť práve A. Bašistovú, vyzdvihli na tlačovej konferencii bývalí kandidáti najmä jej odbornosť a pôsobenie vo vrcholovej politike, ktoré môže pomôcť pri riadení Košíc, schopnosť komunikovať naprieč celým politickým spektrom. Signifikantnú úlohu zohral aj predvolebný prieskum, kde sa A. Bašistová umiestnila na treťom mieste za M. Petruškom a J. Poláčekom. Odstupujúci uchádzači zároveň ubezpečili voličov, že si dopodrobna prebrali sporné body predvolebných programov, resp. body, v ktorých nemali jednotnú pozíciu a našli prienik v riešeníach, z čoho plynula istota, že daný tím zvíťazí. (KOŠICE DNES, 2018b)

V rovnaký deň, teda 31. októbra, sa neskôr stretli už bývalí kandidáti J. Dečo, M. Špak a R. Havrilla v diskusii, ktorú moderoval Dušan Karolyi. V rámci nej explicitne vyjadrili, že ponuka prišla od tímu A. Bašistovej (konkrétne v prípade M. Špaka aj J. Deča); R. Havrilla bol oslovený M. Lesňákom. Za zlomové momenty, ktoré prinútili exkandidátov uvažovať o spojení v prospech iného, označili najmä diskusiu v Tabačke, predvolebný prieskum televízie TA3 a aj pochybnosti občanov v uliciach, či napriek presvedčivosti svojho programu, oslovia nezávislí kandidáti dost' voličov. (KOŠICE DNES, 2018c)

Hostia v diskusii dostali možnosť vyjadriť sa aj k odpovediam na otázku o odstúpení od kandidatúry, ktoré zaslali predtým redakcii denníka KOŠICE:DNES, a ktoré sme v príspevku spomínali vyššie. M. Špak svoje rozhodnutie komentoval tým, že na základe skúseností v uliciach a kontakte s ľuďmi zistil, že nemá prostriedky na to, aby sám dokázal ponúknuť dostatočné riešenia pre ľudí, ktorých oslovil. Zároveň poukázal na zistenie, že počas kampane si čoraz viac uvedomoval fakt, že sám o sebe nemá možnosť svoj program presadiť, kým spolu s inými áno. R. Havrilla, ktorý na začiatku svojej kampane kategoricky odmietol odstúpenie, sa vyjadril podobne ako M. Špak – ide o vytvorenie silného tímu, ktorý bude mať reálnu šancu vyhrať voľby. J. Dečo uviedol, že napriek pocitu krivdy, ktorý mal po voľbách v roku 2014, si s A. Bašistovou vyjasnili všetko, čo sa v tom období stalo, a teda mu nič nebránilo v ďalšej spolupráci. Podľa slov bývalých kandidátov, prevažovalo súhlasné stanovisko v rámci ich volebných tímov pre vytvorenie daného spojenia. (KOŠICE DNES, 2018c)

Predvolebné prieskumy a výsledky volieb

Ako sme už uviedli, jedným z veľmi dôležitých dôvodov vzdania sa kandidatúry, boli pre bývalých kandidátov predvolebné prieskumy, konkrétne ten, ktorý pre televíziu TA3 uskutočnila Agentúra AKO, s. r. o.² Zber dát sa uskutočnil od 19. do 22. októbra 2018 na 500 respondentoch telefonickým dopytovaním. Respondenti mali odpovedať na dve otázky. Prvá znela: „Začiatkom novembra budú komunálne voľby – budeme si voliť budúceho primátora. Plánujete sa týchto volieb zúčastniť?“ (AKO, s. r. o., 2018) Druhá otázka sa už priamo týkala voľby kandidátov: „Už je známy zoznam kandidátov na primátora mesta KOŠICE. Keby sa voľby konali teraz, koho z nich by ste vy osobne volili za primátora? Predčítam Vám mená v náhodnom poradí:“ (AKO, s. r. o., 2018)

Účasťou vo voľbách si bola určite istá viac ako polovica respondentov. Viac ako štvrtina respondentov bola ešte v stave rozhodovania, či sa volieb zúčastnia. Reálne sa však volieb zúčastnilo iba 35,71% oprávnených voličov. Ide o najnižšiu účasť v rámci krajských miest.³ (Komunálne voľby 2018: Aká bola..., 2018) Z hľadiska dlhodobého vývoja šlo o štandardnú účasť v rámci komunálnych volieb.⁴ (Filová, 2018) Podrobne sa vyjadrenia respondentov z prieskumu AKO nachádzajú v tabuľke 1. (AKO, s. r. o., 2018)

Tabuľka 1: Odpoveď na prvú otázku.

| | |
|-------------------|------|
| Určite áno | 50,4 |
| Pravdepodobne áno | 26 |
| Pravdepodobne nie | 9 |
| Určite nie | 11,8 |
| Neviem | 2,8 |

Zdroj: AKO, s. r. o.

V rámci nášho príspevku je však oveľa podstatnejšie uviesť odpovede na druhú otázku. Práve tá totiž bola (okrem iného) impulzom pre spojenie kandidátov. V tabuľke 2 môžeme vidieť výsledky z prieskumu Agentúry AKO a teoretické prepočty, pokiaľ by sme percentá odstúpených kandidátov (vyznačené sivou farbou) postúpili A. Bašistovej. V takom prípade by podľa prieskumu suverénne vyhrala komunálne voľby (vyznačené žltou farbou). Realita však bola iná a voliči 10. novembra 2018 rozhodli, že primátorom mesta Košice sa stane J. Polaček⁵ (vyznačené zelenou farbou). (AKO, s. r. o., 2018)

² Považujeme za dôležité upozorniť, že dňa 26. októbra 2018 zverejnil denník KOŠICE:DNES výsledky prieskumu spoločnosti Antik Telekom. V rámci nej sa na prvom mieste umiestnil J. Polaček (29,1%), druhom M. Petruško (15,8%) a na treťom A. Bašistová (15,7%). Treba však uviesť, že tento prieskum sa neuskutočňoval na reprezentatívnej vzorke, ale samovýberom respondentov. (Rokytko, 2018)

³ Účasť v krajských mestách: Banská Bystrica: 37,93%; Bratislava: 40,67%; Nitra: 43,11%; Prešov: 43,20%; Trenčín: 42,03; Trnava: 37,74; Žilina: 41,30%.

⁴ Účasť v komunálnych voľbách v Košiciach: 2014 – 34,45%; 2010 – 33,41%; 2006 – 24,54%; 2002 – 26,69%; 1998 – 35,4%; 1994 – 39,11%.

⁵ Ako sme vyššie v práci spomenuli, spoločnosť Antik Telecom uskutočňovala prieskum prostredníctvom oslovenia používateľov jej služieb (vzorka predstavovala samovýber). Druhú podobnú anketu uskutočnila po odstúpení kandidátov, avšak nebolo možné uverejniť jej výsledky z dôvodu volebného moratória. Výsledky ankety v druhom prípade dopadli nasledovne: J. Polaček získal v hlasovaní 47,3% A. Bašistová 16,9% M. Petruško 15,9%. Aj v tomto prípade je viditeľné, že hlasy odstúpených kandidátov nepomohli k víťazstvu A. Bašistovej, došlo k rapídному nárastu preferencií J. Polačka. (KOŠICE DNES, 2018d)

Tabuľka 2: Porovnanie výsledkov z prieskumu AKO, s. r. o., teoretických výsledkov prieskumu po odstúpení kandidátov na primátora a oficiálne výsledky komunálnych volieb v Košiciach.

| <i>Kandidáti</i> | <i>% z rozhodnutých voličov podľa výsledkov prieskumu AKO, s. r. o.</i> | <i>% z rozhodnutých voličov po úprave výsledkov prieskumu AKO, s. r. o.</i> | <i>oficiálne výsledky komunálnych volieb</i> |
|-------------------------|---|---|--|
| Jaroslav POLAČEK | 21,1 | 21,1 | 43,29 |
| Martin PETRUŠKO | 20,8 | 20,8 | 23,82 |
| Alena BAŠISTOVÁ | 15,8 | 43,6 | 14,84 |
| Milan LESŇÁK | 9,5 | --- | 0,73 |
| Viliam NOVOTNÝ | 9,2 | 9,2 | 9,03 |
| Miroslav ŠPAK | 7,4 | --- | 0,95 |
| Richard HAVRILLA | 6,3 | --- | 0,61 |
| Ján DEČO | 4,6 | --- | 0,64 |
| Vladimír VÁGASI | 2,1 | 2,1 | 1,96 |
| Jaroslav DŽUNKO | 1,4 | 1,4 | 0,92 |
| Štefan HORVÁTH | 1,1 | 1,1 | 1,08 |
| Ján STRUK | 0,4 | 0,4 | 0,5 |
| Džemal KODRAZI | 0,3 | 0,3 | 1,57 |

Zdroj: Vlastné spracovanie na základe dát: AKO, s. r. o.; Štatistický úrad SR

Dôvodov, prečo voliči „nepočúvli“ odstupujúcich kandidátov a svoj hlas neposunuli A. Bašistovej môže byť neúrekom. Voličské správanie je veľmi jednoducho ovplyvniteľné a často nepredvídateľné. Ako pre denník Korzár uviedol politológ Tomáš Koziak, víťazstvo J. Polačeka bolo prekvapivé „...len pre tých, ktorí si mysleli, že pri vzdaní sa kandidatúry funguje nejaká matematika.“ Toto spojenie kandidátov označil skôr za kontraproduktívne. (Novotná, 2018) Ako pre Rádio Košice skonštatoval Alexander Onufrák, voliči odstúpených kandidátov sa mohli pokojne rozhodnúť pre podporu J. Polačeka. (Metropolitné správy Rádia Košice, 2018)

Výsledok A. Bašistovej vo voľbách bol porovnateľný s výsledkami prieskumov počas predvolebnej kampane. Môžeme konštatovať, že otvorená podpora A. Bašistovej zo strany J. Deča, R. Havrillu, M. Lesňáka a M. Špaka, nepresvedčila voličov odstúpených kandidátov, aby svoj hlas dali práve jej. V prípade volebného správania nie je možné aplikovať čisto matematické princípy. Často ani blízkosť jednotlivých volebných programov nepostačuje, pretože ľudia si vyberajú aj na základe sympatií a antipatií, či pohlavia. Rovnako zohráva dôležitú úlohu aj schopnosť vystupovania a predchádzajúca skúsenosť voličov s kandidátmi. Pokiaľ teda odstúpi kandidát, ktorého by voliči chceli voliť, majú tri možnosti. Voliť nepôjdu, budú voliť kandidáta, ktorého sa rozhodol podporiť odstúpený kandidát alebo si vyberú iného uchádzača. Je najpravdepodobnejšie, že v prípade komunálnych volieb 2018 v Košiciach si voliči vybrali tretiu uvedenú možnosť. Práve to by vysvetľovalo fakt, že zvolený primátor J. Polaček získalo o 20% viac hlasov, ako predpokladali predvolebné prieskumy.

Literatúra

AKO, s. r. o., 2018. *Výsledky prieskumu preferencií pre voľby primátora mesta KOŠICE a o volebnej účasti*. [online], [cit. 10/01/2019]. Dostupné na internete: <https://ako.sk/wp-content/uploads/2018/10/AKO-vysledky_prieskumu_PRIMATOR_KOSICE.pdf>.

AKTUALITY.SK, 2018. *Komunálne voľby 2018: Aká bola účasť voličov v krajských mestách?* [online], [cit. 10/01/2019]. Dostupné na internete: <<https://www.aktuality.sk/clanok/640405/komunalne-volby-2018-aka-bola-ucast-volicov-v-krajskych-mestach/>>.

FILOVÁ, K., 2018. *Volebnej účasti asi opäť pomôže vidiek*. [online], [cit. 10/01/2019]. Dostupné na internete: <<https://spravy.pravda.sk/komunalne-volby-2018/clanok/489294-volebnej-ucasti-asi-opat-pomoze-vidiek/>>.

KOŠICE DNES, 2018a. *Pred voľbami určite neodstúpime v prospech iného kandidáta, vyhlasuje väčšina záujemcov o kreslo primátora Košíc*. [online], [cit. 10/01/2019]. Dostupné na internete: <<https://kosicednes.sk/tema-dna/pred-vobami-urcite-neodstupime-v-prospech-ineho-kandidata-vyhlasuje-vacsina-zaujemcov-o-kreslo-primatora-kosic/>> .

KOŠICE DNES, 2018b. *Štyria nezávislí kandidáti na post primátora Košíc sa vzdali svojej kandidatúry!* [video online], [cit. 11/01/2019]. Dostupné na internete: <<https://www.youtube.com/watch?v=uW8yjic6YA>>.

KOŠICE DNES, 2018c. *Komunálne voľby 2018 - diskusia s Dušanom Karolyim - Ján Dečo, Miroslav Špak, Richard Havrilla*. [video online], [cit. 11/01/2019]. Dostupné na internete: <<https://www.youtube.com/watch?v=mIZSMfTtOa0>>.

KOŠICE DNES, 2018d. *Nezverejnená anketa Antiku: tiež vyhral Poláček s veľkým náskokom*. [online], [cit. 16/01/2019]. Dostupné na internete: <<https://kosicednes.sk/udalosti/nezverejnená-anketa-antiku-tiez-vyhral-polacek-s-velkym-naskokom/>>.

NOVOTNÁ, A.: *Košice sú opäť baštou pravice. Dalo sa to čakať, vraví politológ*. [online], [cit. 14/01/2019]. Dostupné na internete: <<https://korzar.sme.sk/c/20959190/kosice-su-opat-bastou-pravice-dalo-sa-to-cakat-vravi-politolog.html#ixzz5car8tIaA>>.

OGURČÁKOVÁ, J., 2018. *Kto v Košiciach zasadne do primátorského kresla? Kandidáti odpovedali na otázky*. [online], [cit. 08/01/2019]. Dostupné na internete: <<https://kosice.korzar.sme.sk/c/20935698/kto-v-kosiciach-zasadne-do-primatorskeho-kresla-kandidatov-sme-vyspovedali.html>>.

RÁDIO KOŠICE, 2018. *12.11.2018 13:00 - Metropolitné správy Rádia Košice*. [audio online], [cit. 14/01/2019]. Dostupné na internete: <<https://www.radiokosice.sk/spravy-radia-kosice-z-12-11-2018>>.

ROKYTKA, R., 2018. *Predvolebnú anketu spoločnosti Antik Telecom vyhral Jaroslav Polaček*. [online], [cit. 16/01/2019]. Dostupné na internete: <<https://kosicednes.sk/udalosti/predvolebnu-anketu-spolocnosti-antik-telecom-vyhral-jaroslav-polacek/>>.

RTVS, 2018. *Komunálne voľby 2018*. [video online], [cit. 07/01/2019]. Dostupné na internete: <<https://www.rtvs.sk/televizia/archiv/13759/170774>>.

ŠTATISTICKÝ ÚRAD SR, 2018. *Voľby do orgánov samosprávy obcí*. [online], [cit. 07/01/2019]. Dostupné na internete: <<https://www.volbysr.sk/sk/mayor.html>>.

Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva.

Adresa autora

Mgr. Katarína Duffeková

Katedra politológie

Filozofická fakulta UPJŠ v Košiciach

Moyzesova 9, 040 01 Košice

E-mail: katarina.duffekova@gmail.com

POLITICKÉ STRANY NA SLOVENSKU (NOVEMBER 1989- JÚN 1992)

POLITICAL PARTIES IN SLOVAKIA (NOVEMBER 1989- JUNE 1992)

Matej Mindár

Abstract:

After November 1989, political parties and movements gradually formed in the former Czecho-Slovakia. In the first free elections in June 1990, their elected representatives formed a policy of new economic, social and geopolitical conditions. In addition to the transformation processes of the Czech and Slovak Federative Republic (CSFR) democratization, the Slovak question has gradually begun to open. The most Slovak voters expected from political parties that Slovakia would become an equal partner in a common state. This fact was confirmed in the next parliamentary elections in June 1992, when the overwhelming majority of voters in Slovakia clearly rejected the Czech concept of a centralized "functional" federation.

Keywords: political parties, electoral program, party statutes

Úvod

Na konci osemdesiatich a začiatkom deväťdesiatich rokov minulého storočia v štátoch strednej a východnej Európy sa postupne uskutočnili transformačné procesy, ktoré boli spojené s postupnou demokratizáciou ich totalitných politických systémov. V nových politicko-spoločenských podmienkach sa zakladali nové politické subjekty, ktoré v demokratických voľbách získali obrovskú voličskú podporu. Tento vývoj neobišiel ani bývalé Česko-Slovensko. Po novembrových udalostiach roku 1989 postupne vznikali slovenské a české politické strany s rôznymi ideológiami a postojmi. Okrem ekonomických a sociálnych otázok postupne zaujali stanovisko aj k štátoprávnomu usporiadaniu bývalej Česko-Slovenskej republiky. Cieľom príspevku je analyzovať volebné programy k otázke postavenia Slovenska v spoločnom štáte vybraných slovenských politických strán pôsobiacich na politickej scéne od novembra 1989 až po druhé slobodné parlamentné voľby v júni 1992. Pri spracovaní príspevku sme postupovali kvantitatívnym prístupom s použitím metódy analýzy dokumentov. Je to výskumná stratégia založená na analýze už existujúceho materiálu (Lincényi 2018). V našom prípade sme analyzovali monografie zachytávajúce skúmané obdobie a dobovú dennú tlač. V ojedinelých prípadoch sme používali aj internetové zdroje.

1. Formovanie politických strán

Slovensko ešte ako súčasť Česko-Slovenska začalo transformačný proces demokratizácie rekonštrukciou inštitucionálneho usporiadania ekonomických, politických a sociálnych vzťahov. Transformácia štátnopolitického systému predstavovala implementáciu

zásad liberálnej demokracie západného typu (Ondruchová 2000). Federálne zhromaždenie, ako najvyšší zákonodarný orgán bývalej Československej socialistickej republiky (ČSSR), zohralo kľúčovú úlohu, keď prijalo niekoľko demokratizačných zákonov. Ústavným zákonom č. 135/1989 Zb. sa zrušila vedúca úloha komunistickej strany v spoločnosti. Na federálnej úrovni sa ďalej schválilo niekoľko zákonov o politických stranách a hnutiach. V spolupráci s republikovými parlamentmi boli odobrené zákony o voľbách do FZ, ČNR a SNR. Prijatím zákona č. 15/1990 Zb. federálni poslanci umožnili česko-slovenským občanom slobodne sa združovať v politikách stranách a hnutiach. Rovnako boli schválené zákony, ktoré mali zabezpečiť pokojný priebeh prvých slobodných volieb. Zakotvili systém pomerného zastúpenia do všetkých komôr (FZ- Snemovňa ľudu + Snemovňa národov, ČNR a SNR) a 5% uzatváraciu klauzulu. Na Slovensku bolo kvórum pre vstup do SNR znížené na 3%. Keďže sa politické strany iba utvárali, bolo rozhodnuté, že funkčné obdobie týchto orgánov bude dvojročné a až následne sa určí štvorročný volebný cyklus (Leška 2011). V novembrových dňoch 1989 sa zrodili dva nové politické subjekty. Ich hlavná úloha bola vytvoriť vhodné podmienky pre transformáciu politického systému po páde totalitného režimu. Občianske fórum (OF) v Čechách a Verejnosť proti násiliu (VPN) na Slovensku (Košta, Greguš 1996). „Po novembri 1989 bol obnovený súťaživý stranický systém a niektoré politické strany, ktoré zahájili svoju činnosť na prelome rokov 1989 a 1990 sa prezentovali ako pokračovateľky historických politických strán z obdobia pred alebo po 2. svetovej vojne. Vo viacerých prípadoch však išlo viac o deklaráciu k historickej politickej značke, ale obsah politiky sa líšil.“ (Řádek 2015:78)

2. Politické strany na Slovensku 1989-1992

2.1. Verejnosť proti násiliu (VPN)

Verejnosť proti násiliu (VPN) zo začiatku pôsobila ako celonárodné politické hnutie. Počas protestov za slobodu sa v nej angažovalo niekoľko politických orientácií. Ich hlavným cieľom bolo napomôcť transformovať totalitný politický systém na demokratický (Košta, Greguš 1996). Vznikla na pôde mestskej organizácie Zväzu slovenských výtvarných umelcov 19. novembra 1989. Združovala aktivistov a signatárov z radov slovenskej vedeckej a kultúrnej obce, ochranárov, novinárov, spisovateľov, robotníkov a radových zamestnancov odmietajúcich násilie v politickom, kultúrnom a verejnom živote. Odsúdili násilné potlačenie pokojnej demonštrácie na pražskej Národnej triede, ktorá prebehla 17. novembra 1989 (Antalová 1998). O deň neskôr VPN vydala vyhlásenie, v ktorom predstavila svoje znepokojenie nad spoločenskou a politickou situáciou vtedajšom Česko-Slovensku. „*Naším cieľom je prispieť k ukončeniu násilností a k nevyhnutným spoločenským zmenám. Hlboko nás znepokojuje súčasný stav československej spoločnosti... Je pre nás neprijateľné, aby naša krajina so svojimi demokratickými tradíciami a miliónmi tvorivých ľudí ostala ostrovom stagnácie a úpadku. Zoberme ako občania svoje záležitosti do vlastných rúk!*“ (Antalová 1998:306) 21. novembra 1989 hnutie vydalo stanovisko k vyhláseniu vlády ČSSR a republikových vlád o udalostiach v Prahe (Antalová 1998). „*VPN žiada zmenu vládneho stanoviska, pokiaľ ide o hodnotenie udalostí 17.11.1989. Žiadame, aby sa vlády dištancovali od brutálneho násillia a vinníci boli potrestaní podľa zákona, pretože tento zásah vyvolá atmosféru konfrontácie a násillia... Chceme viesť dialóg, no nie v atmosfére represii. Preto*

prepustíte politických väzňov... Žiadame okamžitý priestor v prostriedkoch masovej komunikácie. Všetky fungujú z našej práce a z našich daní. Musia slúžiť občanom... Vyzývame všetkých členov KSC, aby neodkladne zaujali vo svojich organizáciách jasný postoj k súčasnej politickej situácii...“(Antalová 1998:307) O deň neskôr VPN na verejnom zhromaždení prijala rezolúciu adresovanú predsedovi vlády Slovenskej socialistickej republiky. Obsahovala požiadavku, aby odstúpili všetci komunistickí politici, ktorí zastávali stalinistický a neostalinistický postoj. Členovia VPN požadovali aj otvorenie verejnej diskusie o vstupe „spojeneckých“ vojsk v auguste 1968, či politicky a právne rehabilitovať všetkých nespravodlivo odsúdených s možnosťou ich vstupu do verejného a politického života. Trvali aj na prijatí zákona o zhromažďovaní a spolčovaní na demokratických princípoch a na reforme volebného systému. 25.11. 1989 prijala VPN spolu s Koordinačným výborom slovenských vysokoškolákov programové vyhlásenie. Program obsahoval okrem požiadaviek zrušenia vedúcej úlohy KSC v spoločnosti, či odpolitizovania školstva a kultúry aj požiadavky národné (Antalová 1998). „1. Žiadame vytvoriť zo Slovenskej národnej rady skutočný parlament slovenského národa... 10. Žiadame dôsledne demokratickú federáciu Čechov a Slovákov a zákonné upravenie práva a postavenie národností na princípe plnej a faktickej rovnoprávnosti...”“(Antalová 1998:311) Do prvých slobodných parlamentných volieb v júni 1990 vstupovala VPN s volebným programom Šanca pre Slovensko. Stál na piatich základných pilieroch: občiansko-politický, národný a národnostný, sociálno-ekonomický, ekologický a duchovno-mravný. Hnutie považovalo toto obdobie ako historickú príležitosť pre plné sebaurčenie slovenského národa. Budúcnosť Slovenska videlo v demokratickej federácii so silnými republikami. VPN chcela posilniť slovenskú účasť na zahraničnej politike federácie s priamym stykom Slovenska so svetom. (Verejnosť č.35 1990). Vo voľbách do Federálneho zhromaždenia získala VPN 33 poslaneckých mandátov a v Slovenskej národnej rade 48 a stala sa najsilnejšou politickou silou na Slovensku. V prvom dvojročnom volebnom období bola súčasťou federálnej aj slovenskej vlády. Po vnútorných sporoch v hnutí v marci 1991 v bratislavskom Ružinovce bola založená platforma VPN- Za demokratické Slovensko. Odvolaním predsedu slovenskej vlády Vladimíra Mečiara a ďalších ministrov pôsobiacich v platforme Za demokratické Slovensko Predsedníctvom SNR nastal koniec pôvodnej VPN. 27. apríla 1991 mimoriadny Republikový snem VPN v Košiciach oficiálne potvrdil rozdelenie obidvoch platforiem na dva samostatné politické subjekty VPN a Za demokratické Slovensko a dohodli sa na rozdelení majetku 1:1 (Antalová 1998). Po rozdelení VPN postupne strácalo podporu medzi slovenskými voličmi. Oklieštené hnutie sa premenovalo na Občiansku demokratickú úniu (ODÚ) ako ideovú nástupníčku niekdajšieho víťaza volieb z roku 1990. V nasledujúcich voľbách získala len 4% hlasov (hrnko.sk, Vyšla nová publikácia o slovenských dejinách) V otázke štátoprávneho usporiadania ODÚ presadzovala: „Vždy sme presadzovali také zmeny v štátoprávnom usporiadaní, ktoré zaručujú rovnoprávne postavenie SR a ČR v rámci demokratickej federácie. Len spoločný štát nám pomôže uplatniť všetky výhody integrovanej Európy, ktoré sme v porovnaní s ostatnými krajinami bývalého východného bloku získali v posledných rokoch. Naším cieľom je zvýšiť prosperitu Slovenska v spoločnom štáte a vytvoriť mu lepšie podmienky na politické, ekonomické a kultúrne uplatnenie.”(Práca č.124 1992:10)Po neúspešnom volebnom výsledku strana zanikla.(hrnko.sk, Vyšla nová publikácia o slovenských dejinách)

2.2. Kresťansko-demokratické hnutie (KDH)

Pri vzniku Kresťansko-demokratického hnutia (KDH) na konci roka 1989 stáli dobrovoľníci. Patrili medzi nich katolícki a evanjelickí kňazi, ale aj náboženský aktivisti z radov obyčajných veriacich. Dohoda, že budúca kresťanská strana bude niesť názov KDH padla na stretnutí aktivistov, ktorá sa uskutočnila krátko po prepustení Jána Čarnogurského z väzenia. 30. novembra 1989 vyšla výzva na zakladanie miestnych Kresťanskodemokratických klubov (Čarnogurský 2007). Obsahovala volanie po organizovaní a spojení kresťanov (Bobula 2001). „*V politickom vývoji Československa zaznamenávame zlom. V celej republike sa ozývajú heslá za slobodné voľby. Federálne zhromaždenie zrušilo články Ústavy o vedúcej úlohe komunistickej strany. Študenti a umelci zahájili spontánne ľudové hnutie, ktoré už spája milióny. Ľud chce slobodu prejavu, tlače, zhromaždenia, združovania a náboženskú slobodu...*“ (Bobula 2001:14) Výzva formovala tiež štyri ideové zásady pre kluby:

- „*východiskom pre osobný aj spoločenský život je kresťanský svetonázor, ekumenicky chápaný ako zjednocovacia základňa členov kresťanských cirkví aj iných občanov, ktorí uznávajú kresťanské etické hodnoty,*
- *zaručenie plnej náboženskej slobody, zrušenie dozoru štátu nad cirkvami, dodržiavanie ľudských práv,*
- *rovnoprávnosť osobného, súkromného a spoločenského vlastníctva, podpora súkromného podnikania, ale odčerpávanie neprimeraných ziskov prostredníctvom daní,*
- *podpora sociálne slabých občanov zo štátnych prostriedkov aj dobrovoľnou prácou iných občanov, podpora pevných rodinných vzťahov.*“ (Bobula 2001:14)

Spolu so zakladaním miestnych organizácií súčasne prebiehalo množstvo ďalších aktivít. Na začiatku decembra 1989 vznikol Prípravný výbor Koordinačného centra. Vyšlo aj prvé číslo Spravodaja KDH (Bobula 2001). Volebný program hnutia pre prvé slobodné parlamentné voľby sa skladal z desiatich hlavných bodov: národ, vlasť, štát; človek, rodina, spoločnosť; výchova a vzdelávanie; sociálny poriadok; kultúra; náboženstvo, cirkvi, cirkevné spoločenstvá; hospodársky poriadok; poľnohospodárstvo a výživa obyvateľstva; životné prostredie; zahraničná politika, mier. V preambule sa KDH odvolávalo na tisícročnú kresťanskú tradíciu s uskutočnením obrody a rozkvetu Slovenska na kresťanských hodnotách. V prvej časti národ, vlasť, štát hnutie kritizovalo masarykovský čechoslovakizmus a požadovalo prijať ústavné zákony, ktoré by zabezpečili suverenitu Slovenskej republiky a vstupu Slovenska do európskeho domu ako samostatného a rovnocenného člena (Slovenský denník č.14 1990). KDH sa po voľbách stalo na Slovensku druhou najsilnejšou politickou stranou a stalo sa súčasťou vládnej koalície na republikovej a federálnej úrovni (Antalová 1998). Tak ako vo VPN, tak aj v KDH postupne vznikali konfliktné línie vo vnútri strany. Po neúspešných rokovaníach slovenských vládných predstaviteľov s českou stranou o štátoprávnom usporiadaní Česko-Slovenska, keď v Predsedníctve SNR zástupcovia KDH nejednotne hlasovali za tzv. mílovsú zmluvu, ktorá nebola prijatá, na čo reagoval Ján Fígel'. Z jeho iniciatívy bolo zvolané zasadnutie Rady KDH vo Vranove nad Topľou 22. februára

1992s jediným bodom programu – štátoprávne usporiadane. Na záver zasadnutia Rada odporúčala pokračovať v rokovaní s Českou národnou radou (ČNR). Radikálna skupina sa rozhodla nerešpektovať orgány hnutia. Po stretnutí Jána Čarnogurského a Jána Klepáča 1. marca 1992 bolo jasné, že jediné možné riešenie je pokračovanie vo forme dvoch politických subjektov. Na mimoriadnom zasadnutí Predsedníctva KDĽH 3.marca 1992 sa hnutie pretvorilo na koalíčné zoskupenie dvoch subjektov, ktoré pôjdu do volieb samostatne. Rozhodujúce bolo mimoriadne zasadnutie Rady KDĽH 7. marca 1992, kde predstavitelia oboch línií predniesli svoj názor na situáciu a víziu do budúcnosti. Nakoniec Rada zvala na vedomie oddelenie politickej platformy na čele s Jánom Klepáčom, ktorá sa rozhodla ísť do volieb s programom konfederácie (Bobula 2001). „*Slovenské kresťanskodemokratické hnutie (SKDH) je novým politickým subjektom, ktorý sa hlási k pôvodnému programu KDĽH, prijatého pri jeho vzniku 17. februára 1990. SKDH vzniklo 7.3. 1992 oddelením od KDĽH. Priame dôvody, ktoré viedli k tomuto kroku sú: odlišné predstavy o štátoprávnom usporiadaní, nesplnenie volebného programu- predovšetkým v otázke suverenity Slovenska, (SKDH presadzuje Slovenskú republiku ako suverénnu republiku s medzinárodnoprávnom subjektivitou)...*“ (Koridor č.60 1992:8) Naopak KDĽH otázke štátoprávneho usporiadania spoločného štátu presadzovalo vo svojom volebnom programe: „*...Kresťanskodemokratické hnutie vyšlo s návrhom zmluvy medzi Slovenskou republikou a Českou republikou ako základu ich spoločného štátu. Táto zmluva sa mala stať zárukou rovnoprávnosti a partnerstva oboch republík... V budúcom volebnom období bude Kresťanskodemokratické hnutie pokračovať v systematickej práci pri reálnom zrovnoprávňovaní Slovenskej republiky s Českou republikou v spoločnom štáte. Budeme naďalej presadzovať princíp zmluvy ako jeho základ. Program národnej emancipácie treba očistiť od demagógie a populizmu a hľadať skutočný prospech občanov Slovenska...*“ (Slovenský denník č.105 1992:6) V druhých slobodných parlamentných voľbách SKDH neprekročilo päť percentnú hranicu potrebnú pre vstup do Federálneho zhromaždenia a SNR. Naopak Čarnogurského KDĽH malo opäť svojich zástupcov vo všetkých snemovniach, ale stratilo polovicu svojich voličov oproti roku 1990 (Bobula 2001).

2.3.Hnutie za demokratické Slovensko (HZDS)

Vo vnútri VPN sa postupne vytvorili dve názorové línie. Prvú reprezentoval koordinačný výbor VPN a druhú Vladimír Mečiar s niektorými členmi vlády za VPN. Po neúspešnom pokuse Mečiara stať sa novým predsedom VPN spolu so skupinou jeho podporovateľov založili v bratislavskej mestskej časti Ružinov 5. marca 1991 platformu VPN – Za demokratické Slovensko (Diovčoš a kol. 2004). „*So zámerom obnoviť pôvodný charakter a ciele hnutia VPN, ktoré nás zjednocovali, dohodli sa dolu podpísaní zástupcovia OR VPN vytvoriť dňom 5.3. 1991 pôvodnú platformu VPN – Za demokratické Slovensko, ktorá plne rešpektuje prijatý program Šanca pre Slovensko. Vytvorenie platformy v rámci hnutia VPN nemá za cieľ rozbiť toto hnutie, naopak, chce mu vrátiť tvár a zachovať identitu. Pôvodná platforma VPN sa dištancuje od postupov a praktík niektorých čelných predstaviteľov hnutia VPN a plne podporuje politiku vlády na čele s premiérom Mečiarom.*“ (Puškáš 1996:22) Po odvolaní Vladimíra Mečiara z postu predsedu vlády Slovenskej republiky sa definitívne rozbilo VPN. Z platformy Za demokratické Slovensko vzniklo Hnutie za demokratické Slovensko (HZDS), ktorého predsedom sa stal Vladimír Mečiar (Puškáš 1996). HZDS išlo do druhých slobodných volieb s volebným programom „Desatoro volebného programu Hnutia za

demokratické Slovensko.“ Z pohľadu štátoprávneho chcelo presadiť: „*demokratickým a legislatívnym spôsobom zavŕšiť emancipačný vývin Slovenska: vyhlásiť zvrchovanosť Slovenskej republiky ako subjektu medzinárodného práva, prijať ústavu Slovenskej republiky, vyhlásiť referendum o zvrchovanosti a o novom usporiadaní vzťahov s Českou republikou...*“ (Koridor č.28 1992) Po voľbách sa stalo najsilnejšou politickou stranou na Slovensku.

2.4.Slovenská národná strana (SNS)

Slovenská národná strana znovuobnovila svoju činnosť 7. marca 1990. Ako jediná politická strana od už od roku 1990 presadzoval vznik samostatnej Slovenskej republiky. (Rafaj 2006).V prvých slobodných voľbách roku 1990 sa úspešne prebojovala tak ako do SNR, tak aj do oboch komôr Federálneho zhromaždenia. Volebný program v druhých parlamentných voľbách roku 1992 v otázke štátoprávneho usporiadania sa opieral o: „...*vyhlásenie štátnej samostatnosti Slovenskej republiky a zapojenie sa do európskej spolupráce pod vlastným menom. Prijatím Ústavy Slovenskej republiky a zabezpečením medzinárodných garancií samostatnej Slovenskej republiky dobuduje slovenskú štátnosť.*“ (Práca č.124 1992:16)Po voľbách obhájila svoje postavenie na slovenskej politickej scéne a svoj program samostatnej Slovenskej republiky dovedla do úspešného konca, keď sa spoločný štát na konci roka 1992 ústavne rozdelil.

2.5. Strana demokratickej ľavice (SDĽ)

17. decembra 1992 na mimoriadnom zjazde Komunistickej strany Slovenska (KSS) v bratislavskom PKO bol prijatý akčný program, ktorého cieľom bola premena strany na modernú a európsku ľavicovú stranu. Vo voľbách v júni 1990 sa úspešne prebojovala tak ako do národného parlamentu tak aj do oboch snemovní Federálneho zhromaždenia. Na straníckom zjazde v Prešove 20. a 21. októbra 1990 sa rozhodlo o zmene názvu strany na Komunistická strana Slovenska – Strana demokratickej ľavice. Neskôr 26. januára 1991 sa v súlade s uznesením prešovského zjazdu účastníci 3. zasadania ÚV KSS-SDĽ rozhodli, aby sa vypustila z dvojičkového názvu prvá časť (Žurnál Pravda, Peter Weiss: Išlo o myšlienky a solidaritu, nik nemyslel na kariéru). Od 1. februára strana niesla názov Strana demokratickej ľavice (SDĽ) (Práca č. 122 1992). Vo volebnom programe pre parlamentné voľby v júni 1992 z pohľadu štátoprávneho SDĽ presadzovala: „*Suverénne republiky v spoločnom štáte. V súlade s právom každého národa na sebaurčenie a vlastnú štátnosť ústavne deklarovat suverenitu Slovenskej republiky v záujme jej občanov a posilnenia jej medzinárodného postavenia. Vytvoriť ústavnoprávny základ pre možnosť vyhlásenia referenda v Slovenskej republike. V zmluvnej alebo ústavnoprávnej podobe vyjadriť vôľu Slovákov a Čechov obnoviť spolužitie tak, aby sa vylúčila akákoľvek nespravodlivosť, diskriminácia alebo zvýhodňovanie jedného z partnerov. Novým ústavným systémom zabezpečiť, aby sa všetky zásadné hospodárske a politické rozhodnutia spoločného štátu prijímali ako výsledok vzájomnej dohody a súhlasnej vôle oboch národných republík...*“ (Práca č. 122 1992:10) Strana uspela voľbách dostala sa do SNR, ako aj do oboch snemovní Federálneho zhromaždenia.

2.6. Sociálno-demokratická strana na Slovensku (SDSS)

Bola založená krátko po vzniku Česko-Slovenskej republiky v decembri 1918. Jej činnosť bola zastavená v roku 1948 a následne obnovená v januári 1990. V roku 1992 ju do volebného súboja viedol ako predseda Alexander Dubček (Práca č.124 1992). „*SDSS je za také*

štátoprávne usporiadanie, ktoré umožní rozvoj suverenity SR ako demokratického, právneho a sociálne spravodlivého štátu v prospech svojich občanov, vrátane národnostných a etnických menšín, v prospech začlenenia Slovenska do demokratickej Európy. SDSS je presvedčená, že tieto podmienky budú splnené aj v rámci spoločného štátu s ČR, založeného na dobrovoľnom zmluvne vyjadrenom zväzku dvoch rovnoprávných národných republík. Zasadzuje sa o decentralizovanú federáciu budovanú zdola, v ktorej väčšina rozhodujúcich právomocí zostane na území republík a tieto rozhodujú o rozsahu kompetencií spoločného štátu a o štruktúre spoločných orgánov.“ (Práca č.124 1992:15) SDSS po voľbách mala svojich zástupcov len v Snemovni národov Federálneho zhromaždenia vrátane Alexandra Dubčeka.

2.7.Koalícia Maďarské kresťanskodemokratické hnutie – Spolužitie – Maďarská ľudová strana (MKDS-ESWS-MĽS)

MKDH a ESWS vznikli začiatkom roka 1990. Maďarská ľudová strana (MĽS) koncom roka 1991 z poslancov, ktorí sa odštiepili najmä z MKDH. Všetky tri strany sa zasadzovali o práva národnostných menšín a deklarovali občiansky princíp. Vo volebnom programe pre druhé slobodné voľby roku 1992 presadzovali jednotnú Česko-Slovenskú republiku so silnými samosprávnymi prvkami (Práca č. 122 1992). „Základným kameňom stanoviska je podpora funkčnej federácie (ČSFR).“ (Práca č. 122 1992:15) Maďarská koalícia mala svojich zástupcov v SNR a v oboch komorách Federálneho zhromaždenia.

Záver

Vo voľbách s veľkým náskokom na Slovensku zvíťazilo HZDS. Ako najsilnejšia politická strana chcela presadiť zvrchovanosť Slovenskej republiky ako subjektu medzinárodného práva. S víťazom volieb v Čechách Občianskou demokratickou stranou (ODS) nenašla spoločnú reč v otázke budúceho štátoprávneho usporiadania a preto sa predstavitelia oboch víťazných strán dohodli na pokojnom a ústavnom rozdelení federácie. Politické strany predhadzujúce unitárnu federáciu na Slovensku nezískali dostatočnú podporu medzi slovenskými voličmi.

Literatúra

Monografie

ANTALOVÁ, I. 1998. *Verejnosť proti násiliu 1989-1991 (Svedectvá a dokumenty)*. Bratislava: Nadácia Milana Šimečku, 1998. 355 s. ISBN: 80-967588-2-9

BOBULA, P. 2001. *10 rokov kresťanskej demokracie na Slovensku*. Bratislava: Kresťanskodemokratické hnutie, 2001. 285 s. ISBN: 80-85264-16-1

ČARNOGURSKÝ, J. 2007. *Cestami KDĽH*. Prešov: Vydavateľstvo Michala Vaška, 2007. 415 s. ISBN: 978-80-7165-615-9

DIOVČOŠ, R. A KOL. 2004. *Stranícke prostredie na Slovensku*. 1. vydanie. Bratislava: Aliancia Fair-play, 2004. 94 s. ISBN: 80-969269-7-7

KOŠTA, J., GREGUŠ, P. 1996. *Politické strany na Slovensku a ich programy v rokoch 1990-1994*. 1. vydanie. Bratislava: Inštitút liberálnych štúdií, 1996. 32 s. ISBN: 80-88874-05-X

LEŠKA, D. 2011. *Formovanie politického systému na Slovensku po roku 1989*. 1. vydanie. Bratislava: Infopress, 2011. 240 s. ISBN: 978-80-89485-04-8

LINCÉNYI, M. 2018. *Vybrané metódy výskumu v politológii*. 1. vydanie. Trenčín: Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne, 2018, 131 s. ISBN 978-80-8075-801-1

ONDRUCHOVÁ, M. 2000. *Organizácia politických strán a hnutí na Slovensku*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2000. 61 s. ISBN: 80-88935-18-0

PUŠKÁŠ, Š. 1996. *5 rokov HZDS*. Bratislava: Kancelária HZDS, 1996. 95 s. ISBN: 80-85700-23-9

RAFAJ, R. 2006. *Za národ (Politika SNS 1990-2005)*. 1. vydanie. Bratislava: Slovenská národná strana, 2006. 111 s. ISBN: 80-969465-6-0

ŘÁDEK, M. 2015. *Ideologické hybridy v slovenských politických stranách*. Trenčín: Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne, 2015. 119 s. ISBN 978-80-8075-718-2

Články v novinách

NEZNÁMY AUTOR. Volebný program kresťanskodemokratického hnutia. In: *Slovenský denník (Noviny Kresťanskodemokratického hnutia)*. Bratislava: Apollopress, 2. máj 1990, roč. 1. č.14. 4-5 s.

NEZNÁMY AUTOR. Šanca pre Slovensko (Sprievodca programom hnutia Verejnosc' proti násiliu). In: *Verejnosc'*. Bratislava: Koordinačný výbor Verejnosti proti násiliu, 4. máj 1990, roč. 2. č. 35. 6-7 s.

NEZNÁMY AUTOR. Desatoro volebného programu Hnutia za demokratické Slovensko. In: *Koridor (Denník pre Slovensko)*. Bratislava : Tempra spol., 6. apríl 1992, roč. 1. č. 28. s. 5

NEZNÁMY AUTOR. Volebný program KDĽ. In: *Slovenský denník*. Bratislava: Apollopress, 5. máj 1992, roč. 3. č.105. 6-7 s.

NEZNÁMY AUTOR. Dozrel čas, Slovensko! (Z volebného programu Slovenského kresťanskodemokratického hnutia). In: *Koridor (Denník pre Slovensko)*. Bratislava : Tempra spol., 16. máj 1992, roč. 1. č. 60. s. 8

NEZNÁMY AUTOR. Volebné programy politických strán. In: *Práca (Denník odborárov na Slovensku)*. Bratislava: Slovenská odborová rada., 26. máj 1992, roč. XLVII. č. 122. 10-15 s.

NEZNÁMY AUTOR. Volebné programy politických strán. In: *Práca (Denník odborárov na Slovensku)*. Bratislava: Slovenská odborová rada., 28. máj 1992, roč. XLVII. č. 124. 9-16 s.

Internetové zdroje

HRNKO, A. 2015. Koniec Česko-Slovenska a obnovenie slovenskej štátnej samostatnosti.[online]. In:*hrnko.sk*,7. 10. 2015[Citované 8. 2. 2019.] Dostupné na internete: <https://www.hrnko.sk/2015/11/07/vysli-nova-publikacia-o-slovenskych-dejinach/>

KRNO, M. 2016. Peter Weiss: Išlo o myšlienky a solidaritu, nik nemyslel na kariéru. [online]. In:*Žurnál Pravda*, 2. 2. 2016 [Citované 10. 2. 2019.] Dostupné na internete:<https://zurnal.pravda.sk/rozhovory/clanok/382019-peter-weiss-islo-o-myslienky-a-solidaritu-nik-nemyslel-na-karieru/>

Adresa autora

Mgr. Matej Mindár

Celouniverzitné pracovisko Katedra politológie

Trenčianska univerzita Alexandra Dubčeka v Trenčíne

Študentská 2

911 50 Trenčín

email: matej.mindar@tnuni.sk

PROBLÉMY SÚČASNEJ SLOVENSKEJ PRAVICE

PROBLEMS OF THE PRESENT SLOVAK RIGHT

Jana Šuleková

Abstract:

The paper analyzes the problems of the present Slovak right and also outlines their possible solution. Among the selected problems of the Slovak right we find: institutionalization, the leader, the program, and the electoral base.

Keywords: slovak right, institucionalization, the leader, the program, the electoral base.

Úvod

V práci sa budem zaoberať problémami súčasnej slovenskej pravice. Slovenské pravicové politické strany majú mnohé problémy. Jedným z cieľov práce bude tieto vybrané problémy analyzovať a takisto nájsť vhodné riešenie týchto problémov.

1. Problémy súčasnej slovenskej pravice

Kvôli komplexnosti a zložitosti politického systému nie je možné zachytiť všetky faktory vplývajúce na strany, preto sme vybrali hlavné faktory:

- 1.1 inštitucionalizácia,
- 1.2 lídri,
- 1.3 program,
- 1.4 voličská základňa.

Je dôležité, či je politická strana inštitucionalizovaná, či má históriu a teda aj určitú vernú voličskú základňu. Ďalej budeme skúmať lídrov politických strán, nakoľko v súčasnosti je líder politickej strany jej značkou. Program je takisto veľmi dôležitý, ktorý vplyva na to, či sa stranu voliči podporia. Na záver budeme analyzovať voličov pravice.

Budeme teda skúmať inštitucionalizáciu, lídrov, program a voličskú základňu 19 subjektov pravicových strán, ktoré sme identifikovali v prvej časti. Pravicové subjekty, ktoré kandidovali vo voľbách v roku 2016 sú viac, či menej inštitucionalizované, majú rôznych lídrov, program a voličskú základňu. Všetky tieto faktory vplyvajú na ich súčasný stav a preto ich budeme analyzovať a vyvodíme možné riešenia.

1.1 Inštitucionalizácia

Otázka inštitucionalizácie politických strán, nie je v literatúre často zmieňovaná. Inštitucionalizáciu politických strán nemôžeme zamieňať so vznikom politických strán aj keď to do istej miery spolu súvisí. Politologické poňatie sa zaoberá hlavne štúdiom politických a sociálnych okolností inštitucionalizácie politických strán. Inštitucionalizácia politických strán je proces, ktorý spôsobuje, že tieto organizácie nadobudnú význam. Tento proces sa delí

na 4 fázy: 1. frakcionalizácia – politika je ovládaná skupinami ľudí v nezorganizovanom a nestabilnom politickom kolektíve; 2. Polarizácia – dochádza k rozširovaniu participácie; 3. Expanzia – politickí vodcovia sa snažia o integrovanie más do efektívnych organizácií; 4. Inštitucionalizácia – objavenie stabilizovaného systému politických strán. (Cabada, Kubát, 2002)

Táto koncepcia sa stala inšpiráciou pre novšie pokusy politológov, predovšetkým sa tejto téme venoval A. Panebianco. On definuje inštitucionalizáciu ako proces, kedy organizácia inkorporuje hodnoty a ciele jej zakladateľov. Politická strana sa stáva inštitúciou, vtedy keď nie je len prostriedkom na dosiahnutie cieľov, ale sama sa stáva cieľom. Dôležitým faktorom je aj depersonalizácia. (Cabada, Kubát, 2002)

Inštitucionalizáciu je možné chápať v 2 rovinách – rovina autonómie a rovina systémovosti. Úroveň autonómie sa odvíja od toho, či jej statky ovláda sama alebo niekto iný. Úroveň systémovosti môžeme identifikovať na základe vnútrostraníckej koherencie. Strana sa vyznačuje vysokou úrovňou systémovosti, keď sú vnútorní aktéri od seba závislí a realizuje sa centralizovaná kontrola. Nízka úroveň je dominantná existenciou organizovaných vnútrostraníckych skupín. Panebiancova teória vedie k dvom typom strany: slabo inštitucionalizovaná (slabá autonómia, nízky stupeň závislosti vnútorných štruktúr) a silno inštitucionalizovaná (kontrola okolia a vzájomná závislosť svojich štruktúr. (Cabada, Kubát, 2002) V skutočnosti však dochádza k takej miere inštitucionalizácie politických strán, ktorá osciluje okolo vyššie uvedených dvoch možností.

1.2 Lídri

Analýza politických elít vychádza z predpokladu, že existujú také skupiny, ktoré zo svojho postavenia prijímajú rozhodnutia, ktoré ovplyvňujú všetkých občanov. Základom a zdrojom moci je ľud, v moderných demokraciách je však táto moc delegovaná na zástupcov. Zastupovanie občanov politickými elitami a delegovanie moci sú v súčasnosti nevyhnutné. (Kubín, 2002) Politické elity majú dôležitú funkcie v politickom živote v slovenskej spoločnosti v súčasnosti a takisto zohrali dôležitú úlohu v období tranzície. Po kolapse totalitného režimu sa sformovala politická elita. Na začiatku tranzície možno formovanie elít charakterizovať ako prekrývanie starej a novej elity, funkcionári komunistickej strany boli prítomní v politických funkciách. Proces formovania elity ovplyvnilo aj štátoprávne postavenie, Slovensko patrilo k väčšiemu štátnemu celku. Vznikom samostatnej republiky sa mohla začať formovať elita výlučne v domácom prostredí. Vznik štátu bol sprevádzaný rozdielnymi pohľadmi hlavnej politickej elity na budúcnosť štátu. Vývoj ukázal, že niektoré časti politickej elity sa hlboko rozštiepili a vzájomne odcudzili. (Kubín, 2002)

Význam charizmatických vodcov vo vzťahu k politickým stranám na Slovensku. Argumentácia vychádza z klasických teórií, obzvlášť z A. Panebianca. Autor článku tvrdí, že väčšina významných slovenských politických strán, napr. Hnutie za demokratické Slovensko, Kresťanskodemokratické hnutie a niektoré ďalšie, vďačia za svoju existenciu predovšetkým alebo výhradne ich vodcovi. Inými slovami, strany sa udržali na úrovni tak dlho, lebo sa spoliehali na ich vodcu. V priebehu vývoja niektorých politických strán sa ukázala ako úspešná depersonalizácia líderstva a tieto strany aj naďalej mali významný vplyv. Niektoré ďalšie formácie zanikli po tom, čo stratili svojho vodcu. To môže slúžiť ako dôkaz malého stupňa inštitucionalizácie slovenskej politickej strany.

1.3 Programatika politických strán

Politické programy rozlišujeme na dva základné typy: exekutívne (vládne) politické programy a programy politických strán. Programy politických strán skúmame z formálneho hľadiska a z názorového hľadiska (politický program je zostavený na základe ideológie strany). Najucelenejšie triedenie programatiky strán zostavili politológovia Gunter Olzog a Hans J-Liese. Rozlišujú politické programy na 4 základné typy: 1. programy základné – ide o politické stanoviská k závažným problémom v spoločnosti, 2. programy akčné – ciele stanovené strednodobo a dlhodobo v súlade so základným programom strany. Tieto programy sa menia aj v súvislosti s aktuálnou situáciou, 3. programy volebné predmetom sú dôležité a naliehavé témy s cieľom osloviť voličov a zlikvidovať politického protivníka, 4. vládne programy – ide o konkrétne politické ciele, ktoré by sa mali dosiahnuť v určitom časovom horizonte vo všetkých hlavných oblastiach spoločnosti. (Fiala, Strmiska, 2009) V dizertačnej práci budeme skúmať a analyzovať konkrétne programy pravicových politických subjektov a vyvedieme závery pre ďalšiu spoluprácu týchto politických strán. Zároveň odporučíme riešenia a víziu spolupráce pravice na základe spoločných bodov ich programov. Cieľom pravicových strán by malo byť presadzovanie takých záujmov, ktoré sú pre blaho čo najväčšej časti spoločnosti napr. reforma školstva, reforma zdravotníctva, boj proti korupcii, zníženie regionálnych rozdielov, atď. Cieľom by malo zároveň nájsť spoločné body v programoch, na ktorých by sa politické strany zhodli.

1.4 Voličská základňa

Výkon moci a prijímanie rozhodnutí uskutočňujú orgány, ktoré sú k tejto činnosti legitimované na základe voľby ľuďom. Podstatou volieb je utváranie reprezentatívnych orgánov zborov, ktoré vyjadrujú rozloženie politických síl. Prvotná úloha volieb je teda vykonať výber z viacerých navrhovaných alternatív. Druhou stránkou je požiadavka akcieschopnosti zastupiteľského orgánu, nakoľko sa od zvolených orgánov očakáva spôsobilosť prijímať rozhodnutia v najdôležitejších oblastiach života v spoločnosti. (Paluš, 2014)

Predpokladom demokratických volieb je reálna existencia politickej plurality zamedzujúca monopolizáciu politickej moci jednou silou. Voľby sú všeobecné, rovné, priame a tajné, čím sa zabezpečí aby orgány štátu boli volené ľuďom a aby štátna moc konala v záujme celého ľudu, nie len časti. (Ottová, 2010) V súvislosti s voľbami je pre politické strany dôležité volebné správanie. Ide o znaky, ktoré podmieňujú skupinové správanie voličov. Najprirodzenejším skupinovým determinantom je sociálne, náboženské, etnické rozdelenie spoločnosti. (Tóth, 2007)

V spoločnosti dochádza k rozmanitému rozdeleniu voličov podľa ich volebných preferencií. V niektorých krajinách je zrejmé rozdelenie elektorátu na ľavicu a pravicu. Ľavicový volič má možnosť vybrať si od radikálnej ľavice až po umiernený stred v ľavej časti politického spektra a pravicový volič má možností ešte viac. Rozptyl voličov na Slovensku je pomerne veľký, podporujú veľké množstvo strán, voličstvo sa atomizuje. V stabilizovaných demokraciách je príčinou atomizácie paradoxne stabilita. Volič nemusí rozhodovať o závažných otázkach, preto rozhodujú momentálne sympatie. Existujú aj krajiny, kde je atomizácia dôsledkom spoločenského vývoja, kde sa orientácia strán rýchlo mení a voliči sa

majú problém zorientovať v novej situácii. (Tóth, 2007) Pre politickú stabilitu je významným javom stabilita voličského správania. V stabilných demokraciách je dlhodobo nerozhodnutých menšia časť voličov (okolo 20 %) a rozhodnutých je väčšia časť (okolo 40%), ostatní voliči môžu strany ovplyvniť svojimi argumentmi.

Záver

Ideovo málo jednotné pravicové strany majú v mnohých ohľadoch rozdielne názory, čo vedie k diskontinuite pravej strany politického spektra a nemožnosti vytvorenia alternácie voči ľavicovým stranám. Politické strany by mali vytvárať takú politiku, prostredníctvom ktorej sa zladujú rôzne záujmy v rámci určitej jednoty, v ktorej sa vládne. To zaručí blaho a samotné prežitie spoločnosti ako celku. Nie je možné sa vyhnúť konfliktu rôznych záujmových skupín, nie je však cieľom ich potlačovať, ale zmieriť. Základom by mal byť debata a diskusia a presvedčenie, že politické strany dokážu dospieť k spoločnému konsenzu skôr ako k nezmieriteľným konfliktom. Politické strany by sa mali zhodnúť na dôležitých a základných princípoch, úplná zhoda v detailoch nie je možná. Ústupok robia všetky strany a teda žiadna nie je úplne uspokojená. Politické strany by mali byť ochotné dospieť k rozhodnutiam prostredníctvom konzultácií a vyjednávania. Aj keď je slovenská pravica ideovo-nejednotná, sčasti sa ich ideologické stanoviská prekrývajú a odrážajú sa v zhode v základných politických cieľoch. (Heywood, 2008) Politické strany v našich podmienkach by mali presadzovať princípy demokracie ako je princíp väčšiny a ochrana menšiny, princíp konsenzus, princíp plurality, princíp tolerancie, atď,... (Palúš, 2014) Cieľom by malo byť verejné blaho a presadzovanie racionálneho jadra v spoločnosti.

Literatúra

CABADA L. – KUBÁT,M.: Úvod do štúdia politickej vedy. Praha: EurolexBohemia. 2002. ISBN:9788086432410

FIALA, P. - STRMISKA, M.: Teorie politických stran. Dotisk. Brno : Společnost pro odbornou literaturu - Barrister & Principal, 2009, ISBN 978-80-87029-71-8.

HEYWOOD, A.: Politické ideológie. Praha: Aleš Čenek.2008, ISBN:9788073801373.

KUBÍN, L.: Rola politických elít pri zmene režimu. VEDA. 2002. Bratislava, ISBN:80-224-0721-6, str.46

OTTOVÁ, E.: Teória práva. Bratislava: Heuréka. 2010. ISBN: 9788089122592

PALÚŠ, I.: Štátne právo Slovenskej republiky. 4.vydanie. Košice: UPJŠ v Košiciach. 2014. ISBN:978-80-8152-129-4, str.204-205

STRMISKA,M.-HLOUŠEK,V.-KOPEČEK,L.-CHYTILEK,R.: Politické strany modernej Európy. Praha: Vydavatel'stvo Portál.2005. ISBN:9788073670382

TÓTH, R.: Politické strany. Trnava: Univerzita sv.Cyrila a Metoda v Trnave.2002, ISBN:9788089034152

TÓTH, R.: Základy politológie. Prešov: Slovenské pedagogické nakladateľstvo.2007, ISBN:9788010012626

Adresa autora

Mgr.Bc. Jana Šuleková
FPVM UMB v B.Bystrici
Kuzmányho
974 01 Banská Bystrica
jsulekova3@umb.sk

1

MULTI-LEVEL GOVERNANCE A SIEŤOVANIE AKTÉROV VO VYBRANEJ SAMOSPRÁVE

MULTI-LEVEL GOVERNANCE AND NETWORKING OF STAKEHOLDERS IN SELECTED LOCAL GOVERNMENT

Martina Chrenová

Abstract:

This paper deals with the theory of multi-level governance and the networking of actors in selected self-government. The theoretical part is divided into two parts. The first part contains definitions of multi-level Governance, the multi-level concept and describes three central management models. The second part is devoted to the theory of public policy actors. The second analytical part contains an analysis of the case study of the health policy of the local government of Zlaté Moravce. In conclusion, the multi-level governance theory and the networking of actors are briefly summarized.

Keywords: multi-level governance. actors. network of actors. territorial self-government.

Úvod

Anglický termín Multi-level Governance môžeme preložiť ako viacúrovňové riadenie. Tento koncept vyvinuli politológovia Liesbet Hooghe a Gary Marks (2001) na základe štúdií nových štruktúr zavedených Európskou úniou v roku 1992, ktoré môžeme nájsť v Maastrichtskej zmluve. V 90tych rokoch 20.storočia dochádzalo v mnohých európskych krajinách k decentralizácii a regionalizácii, kedy vlády začali prenášať niektoré kompetencie a právomoci na nižšie územno-správne jednotky. Vďaka Maastrichtskej zmluve dostali regióny možnosť rozhodovať o európskych záležitostiach týkajúcich sa územia regiónu. V praxi sa viacúrovňové riadenie využíva vtedy, keď orgány zodpovedné za určitú oblasť politiky patria do rôznych úrovní riadenia a rozpočtové zdroje sú medzi tieto jednotlivé úrovne rozdelené. Takáto situácia si vyžaduje zvýšený počet aktérov, organizácií, politických agend, aby bolo možné zrealizovať požadovanú politiku (Havlík, 2003). Táto koncepcia sa snaží vysvetliť rozptýlenie ústrednej štátnej moci, a to vertikálne – pre aktérov nachádzajúcich sa na iných územných úrovniach a horizontálne – pre neštátne subjekty.

V úvode teoretickej časti príspevku definujeme pojem multi-level Governance, opíšeme tri centrálné modely riadenia a koncepciu multi-levels. Ďalej sa budeme venovať aktérom verejnej politiky a ich sieťovaniu vo viacúrovňovom riadení. V druhej kapitole sa zameriame na stručnú prípadovú štúdiu vo vybranej samospráve. Výber mojej prípadovej štúdie ovplyvnilo aktuálne dianie v samospráve mesta Zlaté Moravce, v ktorom momentálne žijem. Každá samospráva je špecifická problémami, ktoré musí riešiť. V meste Zlaté Moravce je už dlhodobo diskutovanou témou a problémom, ktorý ohrozuje obyvateľov celého okresu existencia nemocnice. V prípadovej štúdiu v stručnosti opíšeme aktérov, ktorí sa podieľajú na uskutočňovaní zdravotníckej politiky vo vybranej samospráve.

1. Multi-level Governance

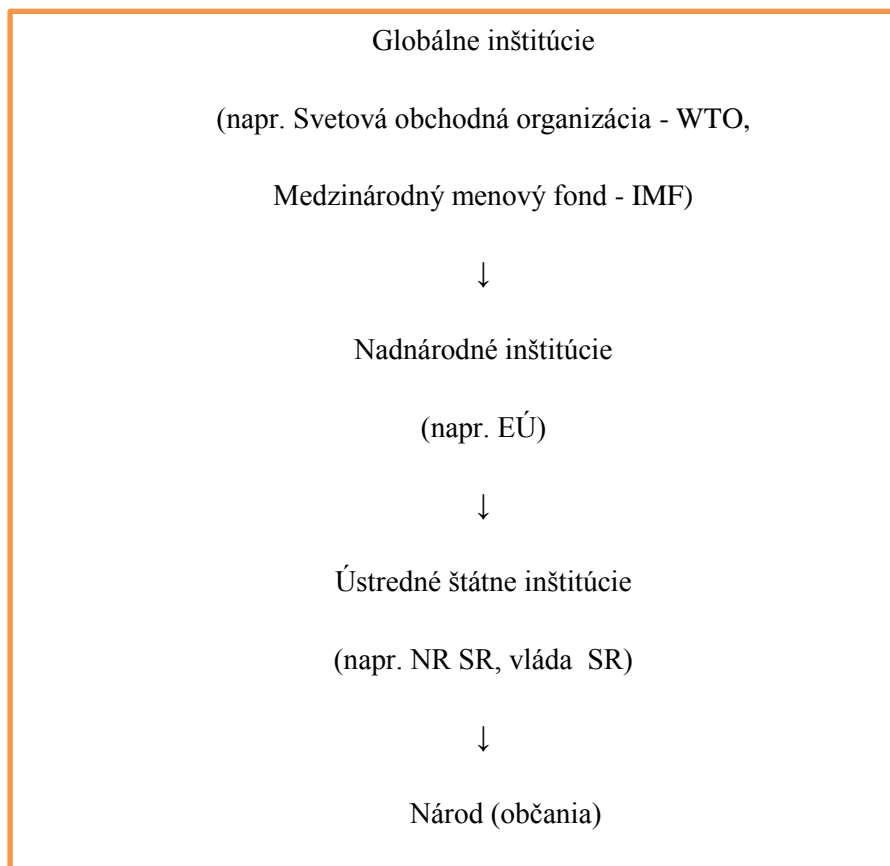
Autori Hoogh a Marks (2001) uvádzajú, že multi-level Governance opisuje rozptýlenie autoritatívneho rozhodovania medzi rôznymi úrovňami vládnutia, napríklad v rámci jednotlivých území. Štát už nie je jediným nositeľom rozhodovacích právomocí, ale len jeden z viacerých rozhodujúcich aktérov, a preto nemá kontrolu nad všetkými rozhodnutiami, a tak sa môžu vyvíjať neplánovaným smerom (Majerčík – Havlík, 2003). Multi-level Governance môže poskytnúť príležitosť na podporu a rozvoj hlbšieho pochopenia komplementarity teoretických a empirických modelov a nástrojov získaných z viacerých vzájomne prepojených disciplín. Marks označuje viacúrovňové riadenie ako systém nepretržitých rokovanií medzi určenými vládami na viacerých územných úrovniach. Tento systém predstavujú celoplošné politické siete, ktoré spájajú nadnárodné, národné, regionálne a miestne vlády, čím vytvárajú viacúrovňové riadenie danej krajiny (Bache – Flinders, 2004). Koncepcia viacúrovňového riadenia obsahuje ako vertikálne tak aj horizontálne rozmery. Znamy multi-level Governance podľa Majerčíka a Havlíka (2003):

- na rozhodovaní sa podieľajú okrem národných vlád aj nadnárodné inštitúcie, či subnárodné orgány;
- horizontálna rovina - model multi-level Governance odmieta delenie medzi domácou a medzinárodnou politikou, pretože vlády sa stretávajú na všetkých jednotlivých úrovniach a do rozhodovacích procesov zahŕňajú aj mimovládnych aktérov;
- vertikálna rovina - na rôznych úrovniach dochádza k stretnutiam a rozhodovaniam medzi aktérmi z verejného a súkromného sektora, pričom záujmové skupiny pôsobia na európske inštitúcie;
- pojem Governance v preklade znamená vláda, avšak ide o širší pojem, ktorý zahŕňa aj správnu oblasť a oblasť implementácii rozhodnutí.

Hooghe a Marks (2001) načrtávajú tri centrálny modely riadenia, ktoré sa uplatňujú v Európskej únii. Prvý model hovorí o tom, že hoci národné štáty zostávajú ústrednými aktérmi pri tvorbe politik, rozhodovacie právomoci sú zdieľané a spochybňované aktérmi organizovanými na rôznych územných úrovniach, a nie monopolizovanými národnými vládami. V druhom modeli kolektívne začlenenie do Európskej únie zahŕňa významnú stratu kontroly jednotlivých národných vlád. Tretí model je zameraný na politické oblasti, ktoré sú navzájom prepojené, a to nie len formálne, ale aj neformálne. Vnútroštátne subjekty pôsobia v národných a nadnárodných oblastiach a vytvárajú nadnárodné siete. Viacúrovňové riadenie predstavuje teritoriálne prepojenie politických sietí nadnárodných, národných, regionálnych a miestnych vlád. Viacúrovňová skupina poukázala na zvýšenú vertikálnu vzájomnú závislosť aktérov pôsobiacich na rôznych územných úrovniach, zatiaľ čo riadenie signalizovalo rastúcu horizontálnu vzájomnú závislosť medzi vládami a jednotlivými aktérmi.

Koncepcia „multi-levels“ – viac úrovní medzivládnych vzťahov sa sústreďuje na vzťah medzi centrálnou vládou a jednotlivými miestnymi orgánmi. Avšak, aj ďalšie územné úrovne sú dôležité. Nad štátom stojí ešte nadnárodná inštitúcia Európska únia, ktorej neustále vzrastajú kompetencie v širokej škále jednotlivých oblastí politik. Ďalej to môžu byť medzinárodné inštitúcie a agentúry, ako napríklad organizácia NATO, či Svetová banka, ktorých úlohou je obmedzovať autonómiu tvorby domácej politiky štátov. V rámci

vnútroštátneho riadenia došlo k decentralizácii kompetencií a v niektorých oblastiach politiky sa zaviedla regionálna a miestna úroveň samosprávy. V schéme 1 môžeme vidieť základnú mapu autoritatívnych úrovní rozhodovania, ktoré sa v súčasnosti uplatňujú v krajinách Európskej únie.



Obrázok 1: Územná úroveň rozhodovania

Zdroj: vlastné spracovanie

Podľa Hoogha a Marksa (2001) v rámci Európskej únie existujú dve základné koncepcie, a to štátne zamerané riadenie a viacúrovňové riadenie. Predpokladom fungovania štátneho riadenia je autonómia národných štátov, ktorú európska integrácia nespochybňuje. Štátni centralisti predpokladajú, že suverenita štátov je posilnená členstvom v Európskej únii a európska integrácia je riadená dohodami medzi národnými vládami. Ďalej predpokladajú existenciu nadnárodných subjektov, ktoré vďaka aj keď malému a nezávislému účinku pomáhajú členským štátom. Koncepcia viacúrovňového riadenia hovorí o tom, že európska integrácia predstavuje proces tvorby politík, v ktorom sa vplyv autority a samotná tvorba politík delí medzi viaceré úrovne vlád, a to vnútroštátne, národné a nadnárodné. Národné vlády zohrávajú dôležitú úlohu pri tvorbe politík, vďaka čomu sú významnými aktérmi tvorby politík Európskej únie, avšak o politickú kontrolu sa delia s Európskym parlamentom, Európskou komisiou, Európskym súdnym dvorom a Európskou centrálnou bankou. Tieto nadnárodné európske inštitúcie majú nezávislý vplyv na tvorbu jednotlivých politík, ktoré nemožno odvodiť z ich úlohy agentov národných riadiacich pracovníkov. Tu môžeme vidieť, že kompetencie rozhodovania sú rozdelené medzi aktérov na viacerých úrovniach a nie

sústredené len do pôsobnosti národných vlád. Kolektívne rozhodovanie znamená určitú stratu kontroly pre jednotlivé vlády. Tie predstavujú neoddeliteľnú a silnú súčasť Európskej únie ale neposkytujú prepojenie medzi nadnárodnými a vnútroštátnymi oblasťami a podieľajú sa na kontrole nad mnohými aktivitami, ktoré sa uskutočňujú na ich územiach.

Kam bude smerovať koordinácia a integrácia politik určujú dva základné prístupy, a to vertikálny a horizontálny. „*Vertikálny prístup popisuje koordináciu a integráciu politik na medzinárodnej, národnej, regionálnej a lokálnej úrovni v rámci jedného sektora. Horizontálny prístup predstavuje koordináciu a integráciu politik medzi sektormi na jednej politickej úrovni*“ (Šálka – Sarvašová, 2009, s. 9). Zatiaľ čo vertikálny prístup je založený na prísnej hierarchii v jednom sektore, horizontálny prístup dáva jeho aktérom pri pohybe v rámci troch sektorov (verejný, súkromný, občiansky) oveľa viac voľnosti. Autori Šálka a Sarvašová (2009) ďalej uvádzajú, že medzi mechanizmy koordinácie a integrácie politik patrí centrálny a decentrálny mechanizmus. Centrálny mechanizmus je hierarchický, využíva nadradené zákonne normy a spája štátne organizácie. Decentrálny mechanizmus je typický vyjednávaním medzi viacerými sektormi, oddeleniami, aktérmi a ich sieťami. Hierarchie aktérov dnes nahradili voľnejšie siete aktérov v rozhodovaní.

Hoogh a Marks (2003) uvádzajú, že pojem *multi-level* predstavuje zvyšujúcu sa vertikálnu závislosť aktérov pochádzajúcich z rôznych územných úrovní a pojem *governance* zahŕňa rastúcu horizontálne vzájomnú závislosť medzi politickými a nepolitickými aktérmi. Governance predstavuje riadenie sietí, ktoré vznikajú medzi jednotlivými aktérmi. V analytickej časti tohto príspevku sa budeme zaoberať dôsledkami decentralizácie moci v oblasti formovania horizontálnych vzťahov medzi samosprávami. Na príklade vybranej samosprávy identifikujeme sieť vzťahov spolupráce, ktoré vznikajú na základe spoločných cieľov s využitím teoretického konceptu *multi-level governance*.

1.1 Aktéri verejnej politiky a ich sieťovanie vo viacúrovňovom riadení

V procese tvorby verejnej politiky vystupuje množstvo aktérov. Sú to osoby, ktoré tvoria politiku a podieľajú sa na nej, čím vytvárajú siete aktérov. Ich úlohou je hľadať a nachádzať problémy, navrhovať a rozhodovať o možnostiach riešení a prijímať politické rozhodnutia (Kráľová, 2006). Nie každý aktér je schopný svojim konaním a rozhodovaním priamo ovplyvniť proces tvorby verejnej politiky, závisí to od toho, aké je jeho postavenie, aké záujmy sleduje a aké ciele plánuje dosiahnuť. Aktérmi môžu byť jednotlivci ale aj skupiny osôb, ktorí sa spájajú a zoskupujú na základe spoločných záujmov a cieľov, čím vytvárajú špecifické siete medzi sebou. Siete vzťahov spolupráce vo viacúrovňovom spravovaní sa vytvárajú medzi rôznymi aktérmi pochádzajúcimi z lokálnej, regionálnej, národnej a nadnárodnej úrovne riadenia. V tejto rovine analyzujeme jednotlivých aktérov podieľajúcich sa akýmkoľvek spôsobom na viacúrovňovom spravovaní a identifikujeme siete vzťahov, ktoré sa medzi nimi vytvárajú.

Podľa H. K. Colebatch (1998) definovanie kategorizácie aktérov záleží od toho, z akého prístupu k tvorbe politiky sa naň pozeráme. Poznáme dve hľadiská:

1. Proces autorizácie politiky – verejná politika je autorizovanou činnosťou, v ktorej v rámci rozhodovania o problémoch verejného záujmu aktéri uplatňujú určitú politickú agendu (Peters, 1999). Autorka Malíková (2003) uvádza, že podľa toho, aký má daná krajina politický systém sa odvíjajú právomoci oprávnených autorít. V parlamentnej

demokracii sú to aktéri pochádzajúci z vládnych politických strán. Úlohou legislatívy je posudzovať či politické rozhodnutia sú v súlade s právnym systémom krajiny.

2. Štrukturalizácia interakcií medzi aktérmi - znamená, že problém verejného záujmu nerieši len jeden aktér, ale podieľajú sa na ňom viacerí aktéri z vládnej ale aj mimovládnej sféry. Ide o kolektivizované rozhodovanie, ktoré sa uplatňuje ako moderný spôsob tvorby verejnej politiky v súčasnosti (Malíková, 2003). Podľa Sartori (1993) je to rozhodnutie prijaté skupinou osôb, ktorí pochádzajú z rôznych organizácií a kritérium, ktoré určuje ich postavenie je obsah a rozsah daného rozhodnutia. Sú to politické rozhodnutia, ktoré majú dopad na celú verejnosť. Je dôležité, aby verejnosť dôverovala politickým aktérom a tí konali v jej prospech, pretože vzájomné porozumenie ovplyvňuje interakcie medzi aktérmi. Tvorcom politiky v krajine, založenej na modernom demokratickom systéme, môže byť každá osoba. Môže sa zúčastňovať na tvorbe politiky alebo o nej rozhodovať na základe zákonného práva.

V rámci viacúrovňového riadenia v štáte nie je vláda jediným aktérom, ktorý rozhoduje o spravovaní štátu. Medzi aktérov patria aj ďalší medzinárodní či vnútroštátni aktéri. Na vnútroštátnej úrovni predstavuje viacúrovňové vládnutie oklieštené role štátu, ktoré sa pomocou výkonu a kontroly verejných statkov presúvajú aj na nevládných aktérov. Na medzinárodnej úrovni dochádza k posilneniu roly transnacionálnych aktérov pri tvorbe, distribúcií a kontrole medzinárodných verejných statkov (Waisová, 2007). Oklieštenie moci štátu malo za následok zníženie počtu formálnych inštitúcií vlády a nahradenie partnerstva medzi súkromným a verejným sektorom. Medzi vzájomne závislými aktérmi vznikajú sociálne vzťahy, ktoré nazývame politické siete. Počet týchto vzťahov môže byť rôzny, interakcie medzi aktérmi môžu byť opakované alebo len príležitostné a vyváženie zdrojov moci môže byť symetrické alebo asymetrické (Rhodes, 2000). Existencia vnútroorganizačných sietí môže byť prekážkou realizácie politik, najmä ak si implementácia vyžaduje kooperáciu sietí. Sieť stanovuje schopnosť dokázať správne implementovať politiku. Pokiaľ vláda ignoruje vznikajúce siete medzi jednotlivými aktérmi, implementácia môže zlyhať (Kjaer, 2004). Aktéri na základe týchto vznikajúcich sietí vzťahov poskytujú občanom rôzne služby, aby dosiahli svoje politické ciele.

2.Sieťovanie aktérov vo vybranej samospráve

V Slovenskej republike v systéme zdravotníctva vystupujú a ovplyvňujú ho nasledujúci aktéri:

- Národná rada Slovenskej republiky,
- Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky,
- Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou,
- Úrad verejného zdravotníctva a regionálne úrady verejného zdravotníctva,
- územné samosprávy,
- zdravotné poisťovne,
- súkromné spoločnosti,
- poskytovatelia zdravotnej starostlivosti,
- zdravotnícke komory,

- občania.

Riadenie zdravotníctva sa zabezpečuje na centrálnej, regionálnej a miestnej úrovni. Tu môžeme vidieť systém viacúrovňového riadenia, ktoré sme definovali v kapitole 1. Dôležitú úlohu aktéra pri zabezpečovaní zdravotnej starostlivosti zohráva štát. Zdravotnícke služby majú charakter zmiešaného statku, nakoľko sa delia medzi všetkých občanov, ktorí vystupujú ako pacienti a nikoho nie je možné vylúčiť z ich spotreby. Ústredným orgánom štátnej správy, ktorý realizuje prenesený výkon štátnej správy prostredníctvom samospráv, je Ministerstvo zdravotníctva Slovenskej republiky. Kompetencie územnej samosprávy v oblasti zdravotníctva sú originálne a prenesené. Patrí medzi ne napríklad zriaďovanie a rušenie rozpočtových a príspevkových organizácií, či prevádzkovanie ambulancií, nemocníc, polikliník a pod. Spôsoby financovania závisia od charakteru zariadení, t.j. či ide o verejné alebo súkromné zariadenia. Zdrojmi financovania verejných zdravotníckych zariadení sú zdravotné poisťovne, štátny rozpočet a rozpočty obcí a miest. Pri súkromných zdravotníckych zariadeniach pochádzajú financie zo samofinancovania, úverov, darov a podobne. Nakoľko je prevádzkovanie nemocníc vysoko nákladovou záležitosťou, štát presunul zodpovednosť na kraje a mestá. Avšak, mnohé z nich nedokážu financovať nemocnice, preto sa stále častejšie stretávame s prechodom nemocníc z verejného do súkromného vlastníctva.

Nemocnicu v Zlatých Moravciach do 1. 1. 2003 riadil štát, kedy ju presunul do zriaďovateľskej pôsobnosti mesta Zlaté Moravce a bola poslednou nemocnicou na Slovensku, ktorá patrila mestu. Od 1.1.2017 pôsobí ako akciová spoločnosť, ktorá je súčasťou skupiny AGEL, najväčšieho súkromného poskytovateľa zdravotnej starostlivosti v strednej Európe. V podmienkach, ktoré uzavrelo mesto Zlaté Moravce so súkromnou spoločnosťou Agel po tom, ako vyhrala verejnú súťaž, bolo, že štyri oddelenia v nej musia fungovať aj naďalej. Mesto Zlaté Moravce má jednu akciu, čo znamená, že na zasadnutiach valných zhromaždení je prítomný primátor mesta Dušan Husár. Koncom roka 2018 sa medzi občanmi začali šíriť informácie o úplnom zrušení nemocnice v Zlatých Moravciach. Občania využili svoje práva a spísali proti tomuto kroku petíciu a následne sa zhromaždili na námestí, kde uskutočnili protest. Predseda predstavenstva spoločnosti Agel však túto informáciu vyvrátil a uviedol, že nemocnica plánuje v roku 2019 otvoriť nové oddelenie následnej starostlivosti a rozbehnúť prevádzku vo viacerých chirurgických odboroch. Cieľom spoločnosti je zabezpečiť lepšiu dostupnosť zdravotnej starostlivosti pre občanov mesta a celého regiónu. Zástupcovia mesta, primátor a mestské zastupiteľstvo sa stretli s predstaviteľmi spoločnosti Agel, aby spoločne prekonzultovali predstavy a plány fungovania nemocnice. Jediným problémom, o ktorom spoločnosť Agel hovorí je pohotovosť a to kvôli nedostatku personálu. V praxi to vyzerá tak, že pacienti musia navštíviť pohotovosť v najbližších mestách – Nitra, Levice, Partizánske. Tu môžeme vidieť koľko aktérov vystupuje v oblasti zdravotníckej politiky mesta Zlaté Moravce a aké vzťahy medzi nimi vznikajú.

Záver

Cieľom tohto príspevku bolo v teoretickej časti vysvetlenie pojmu multi-level Governance, charakterizovanie troch centrálnych modelov riadenia, ktoré sú uplatňované v Európskej únii a koncepcie multi-levels. Druhú časť teoretickej časti príspevku sme

venovali teórii o aktéroch verejnej politiky a sieťam vzťahov, ktoré vznikajú medzi nimi vo viacúrovňovom riadení. V druhej kapitole sme uskutočnili analýzu prípadovej štúdie zdravotníckej politiky mesta Zlaté Moravce. Chceli sme poukázať na množstvo a rôznorodosť aktérov, medzi ktorými vznikajú rôzne vzťahy. Na základe prípadovej štúdie môžeme zhodnotiť, že aktéri pochádzali nie len z rôznych sfér, či už verejnej alebo súkromnej, ale aj z rôznych úrovní, a to národnej, regionálnej, miestnej. Každý zo spomínaných aktérov má iný vplyv na vývoj zdravotníckej politiky. Pozitívne hodnotím vysoký záujem občanov, ktorí sa rozhodli aktívne sa podieľať na uskutočňovaní zdravotníckej politiky a zasiahli zorganizovaním verejného zhromaždenia a uskutočnením petície v celom okrese za zachovanie nemocnice v meste Zlaté Moravce.

Literatúra

BACHE, I. – FLINDERS M. 2004. *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004. 237 p. ISBN 978-0-1992-592-50.

COLEBATCH, H. K. 1998. *Policy*. United Kingdom: University of Minnesota Press, 1998. 122 p. ISBN 978-08166-313-84.

HAVLÍK, V. 2003. Integrační paradigma – Multi-Level Governance. In: *Global Politics*. Časopis pro politiku a mezinárodní vztahy. [online]. 2003.

HOOGHE, L. – MARKS, G. 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 2001. 251 p. ISBN 978-0-7425-1019-0.

HOOGHE L. - MARKS G. 2003. Unraveling the Central State, but how? Types of Multilevel Governance. In: *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 2. [online]. 2003.

KJAER, A. M., 2004. *Governance: key concepts*. Cambridge: Polity press. 2004.

KRÁĽOVÁ, E. 2006. Aktéri a politické siete v procese tvorby verejnej politiky. In *Politologická revue*. 2006. roč. 2. s. 69-85.

MAJERČÍK L. - HAVLÍK V., 2003. *Integrační paradigmata – multi-level governance*. [online]. [Citované 2019-02-01]. Dostupné na internete: <<http://www.globalpolitics.cz/clanek/multi-level-governance.html>>.

MALÍKOVÁ, E. 2003. *Verejná politika. Aktéri a procesy*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2003. 125 s. ISBN 80-223-1800-0.

PETERS, G. 1999. *American Public Policy: Promise and Performance*. New York: Chatham House Publishers, Seven Brides Press, LLC, 1999. 520 p. ISBN 978-1-56643067-8.
Rhodes R.A.W., 2000. Governance and Public Administration. In *Pierre J.*, eds. 2000.

SARTORI, G. 1993. *Teória demokracie*. Bratislava: ARCHA, 1993. 512 s. ISBN 80-7115-049-5.

ŠÁLKA, J. – SARVAŠOVÁ, Z. 2009. *Governance v lesníctve*. Zvolen: Národné lesnícke centrum, 2009. 262 s. ISBN 978-80-8093-086-8.

WAISOVÁ Š. 2007. *Jedna veľikost nesedí všem. K čemu vede aplikace neoliberálneho konceptu vládnutí ve slabých státech?* In Dančák B., Hloušek V., (eds.), 2007. *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*. Brno: MU.

Adresa autora

Mgr. Martina Chrenová
Katedra verejnej správy
Fakulta sociálnych vied, Bučianska 4/A, Trnava
E-mail: martinka.chrenova88@gmail.com

OSOBITNÉ POSTAVENIE BASKICKA V PODMIENKACH ŠPANIELSKÉHO KRÁĽOVSTVA

THE SPECIFIC STATUS OF THE BASQUE COUNTRY IN THE CONDITIONS OF THE KINGDOM OF SPAIN

Kristína Hoghová

Abstract:

The topic of this paper is the specific position of the Basque region in Spanish territorial self-government. We aim to analyze in detail the individual status of the Basque Country within Spanish and his specific competencies in relation to the other autonomous communities. Within the defined goal, we provide the historical context of the territory, the basic elements of his identity, such as his own language, culture, territory or fiscal autonomy. Basque Country also has his own political institutions and is among the historical region that has adopted his autonomous status more quickly than other Spanish regions.

Keywords: Basque country, competencies, territorial self-government, the Kingdom of Spain

Úvod

Španielska ústava z roku 1979 zaručuje politickú decentralizáciu Španielska s cieľom prispôbiť sa regionálnej rozmanitosti celého územia štátu a zaručiť efektívne rozdelenie právomocí. Španielsky model teritoriálnej organizácie môžeme považovať za federatívny systém, keďže všetky autonómne regióny disponujú stanovami, ktoré chránia ich suverenitu. Baskicko spolu s Katalánskom boli prvými suverénnymi regiónmi disponujúcimi plnou autonómiou získanou na základe ústavy. Tak ako všetky regióny, i Baskicko prijalo vlastný štatút obsahujúci stanovy o jeho autonómnom postavení. Okrem iného ide o záruku základných inštitucionálnych práv a povinností. Príspevok tak prioritne reflektuje špecifické postavenie Baskického autonómneho spoločenstva v podmienkach Španielskeho kráľovstva z pohľadu regionálneho ukotvenia suverenity, keďže baskická túžba po vlastnej samospráve je badateľná od čias stredoveku až po súčasnosť. Predkladaná štúdia ďalej pojednáva o baskických aspektoch suverenity - územnom vymedzení, kompetenciách pridelených regionálnym orgánom, predstaví rozhodujúcich aktérov pôsobiacich na tejto úrovni a zaoberať sa budeme aj otázkou baskickej nezávislosti. Poslednou časťou príspevku predstavujú vlastné návrhy a odporúčania budúceho smerovania baskického regiónu.

1. Súčasné postavenie Autonómneho spoločenstva Baskicko

Španielsko, ako silne regionalizovaný štát, nazývaný aj „*Estado de las Autonomías*“, pozostáva už zo spomínanej trojúrovňovej sústavy riadenia (ústrednej, regionálnej a miestnej). Počas diktatúry bolo Španielsko vysoko centralizované, no v roku 1978 Ústava umožnila vytvorenie autonómnych spoločenstiev. V súčasnosti predstavuje regionálnu úroveň španielskej samosprávy 17 autonómnych spoločenstiev (*Comunidades autónomas*) a dve

autonómne mestá (Ceuta a Melilla). Samotná územná organizácia autonómnych spoločenstiev nie je definovaná v španielskej ústave, ale je ponechaná na jednotlivé regióny (Ruiz Robledo, 2013). Kreovanie autonómnych jednotiek sa uskutočnilo postupnými krokmi, ktoré sa datujú od roku 1979. Baskicko, Katalánsko, Galíciu a Andalúziu možno zaradiť medzi prvé autonómne krajiny, ktoré prijali svoje vlastné stanovy (*Estatutos de Autonomía*), na základe špeciálneho zrýchleného postupu podľa článku 151 španielskej ústavy. Zvyšné autonómne územia prijali štatúty svojho územia podľa článku 143 Ústavy. Momentálne každý región disponuje svojimi legislatívnymi právomocami, pričom 2 španielske autonómne mestá, nachádzajúce sa na africkom kontinente, prijali svoje stanovy až v roku 1995. V súlade so španielskou ústavou, stanovy predstavujú základné inštitucionálne pravidlá každej autonómnej oblasti a úlohou štátu je ich uznať a chrániť ako neoddeliteľnú súčasť svojho právneho poriadku (García Morata – Rodríguez, 2001).

Napriek tomu, že si Španielsko vytvorilo štruktúru jednotného štátu oveľa skôr, ako sa začali v krajine rozmáhať nacionalistické ideológie, požadovalo sa od centrálnych orgánov aby presadzovali svoju autoritu v jednotlivých španielskych regiónoch. Vznik španielskeho regionalizmu siaha do roku 1469, kedy sa spojili dve významné španielske kráľovstvá – Kastília a Aragónsko. V roku 1975, po smrti Franca, vstúpilo Španielsko do obdobia prechodu k demokracii, čo predstavovalo proces asymetrickej decentralizácie. Prvé demokratické voľby od roku 1936 sa v Španielsku konali dňa 15. júna 1977 v pokojnej atmosfére a všetky štandardy západnej demokracie boli rešpektované. Nacionalistická skupina v Baskicku dosiahla nečakane vysoký počet získaných hlasov, čo predstavovalo do budúcnosti nemalé problémy. V roku 1978 sa v Španielsku konalo referendum. Obyvatelia mali možnosť vyjadriť svoj názor na nový text prijatej ústavy. Tu sa opäť objavila sila baskických separatistov, keďže za nízku účasťou i slabou podporou novej ústavy zo strany Baskov stojí práve nacionalistická výzva k bojkotu referenda. Prijatá ústava však nezahŕňala právo Baskov na sebaurčenie. Štatút územia bol schválený v referende v roku 1979, na ktorom sa zúčastnilo 60% oprávnených voličov. 90% zúčastnených vyslovilo súhlas s prijatím Baskického autonómneho štatútu. Provincie Álava, Bizkaia a Gipuzkoa tak spolu vytvorili autonómnu oblasť Baskicko (Chalupa, 2011). Teritoriálne usporiadanie Baskicka na území Španielska znázorňujeme na obrázku 3.

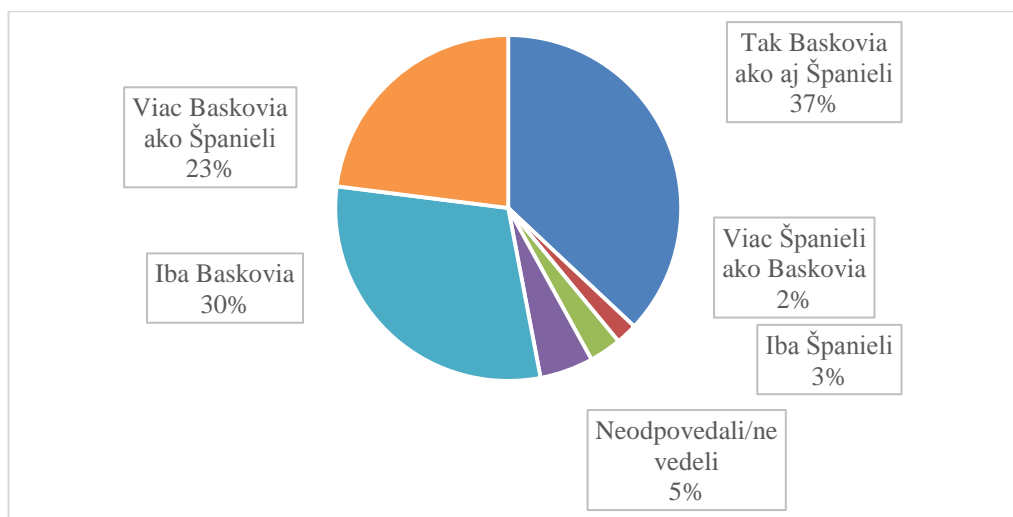


Obrázok 1: Mapa teritoriálneho územia Baskicka

Zdroj: vlastné spracovanie

Z politického a inštitucionálneho hľadiska uvedený dokument ponúka riešenie problémov, ktoré v Baskicku dodnes pretrvávajú. Zaoberá sa problematikou národného sebaurčenia Baskov, právom na vlastný jazyk, fungovaním regionálnych a provinčných orgánov, fiškálnou autonómiou, existenciou vlastného systému súdov a polície. Jedným z najdôležitejších prvkov regionálnej identity je vlastné územie. To baskické má však historický pôvod a v súčasnosti existuje mnoho názorov na jeho klasifikáciu a geografickú veľkosť. Baskicko (Baskicky *Euskal Herria/Euskadi*, Španielsky *Pais Vasco*) sa rozprestiera na severe Španielska, hraničí s Atlantickým oceánom a regiónmi Kantábria, Kastilla-León, La Rioja a Navarra. V Baskicku s celkovou rozlohou 7 234 km² žije v súčasnosti 2 194 158 obyvateľov (Instituto Nacional de Estadística, 2018). Baskicko si vždy udržovalo veľmi pozoruhodnú výnimočnosť, patrí medzi španielske autonómne spoločenstvá so špecifickým postavením z historického, územného, politického, kultúrneho či jazykového hľadiska. Autonómne spoločenstvo sa riadi základným zákonom nazývaným Štatút autonómneho spoločenstva Baskicko prijatého v roku 1979. Podrobne vymedzuje kompetencie regionálnych orgánov. Štatút ASB priamo zakotvuje právo na vlastný jazyk – baskičtinu. Ten môžu Baskovia používať spolu so španielčinou. Pri objasnení baskickej identity ide o veľmi dôležitý prvok, ktorý slúži ako symbol ich sebaurčenia. Pre nacionalistov môže znamenať užitočný nástroj pri nárokovaní si na vlastné územie a spoločnú kultúru, i keď bol jazyk donedávna považovaný za sekundárny aspekt baskického nacionalizmu. Vlastný úradný jazyk (*Euskara*) je typickým znakom Baskického regiónu. Baskovia si ho dokázali zachovať dodnes (Bartolomé Peral, 2013).

Baskicko v 80. rokoch prijalo tzv. zákon jazykovej normalizácie s hlavnou myšlienkou chrániť svoj jazyk pred marginalizáciou. Išlo o zavedenie baskického úradného jazyka v celom regióne a zabezpečiť jeho povinnú výučbu na všetkých školách. Žiaci a študenti mali možnosť vybrať si formu štúdia výlučne v baskičtine alebo si zvoliť model kombinácie baskického a španielskeho jazyka. Štatistiky však poukazujú na fakt, že väčšina študentov si zvolí druhú možnosť, vzhľadom nato, že porozumieť baskickému jazyku a naučiť sa ho plynule používať je omnoho zložitejšie (Geureña – Muñoz, 2006). V súčasnosti plynulo hovorí baskičtinou takmer 34 % obyvateľov regiónu, približne 19 % používa baskický jazyk pasívne a 47 % obyvateľov nehovorí po baskicky vôbec. Korene založenia baskickej identity siahajú do 15. storočia v období, keď sa začal budovať Španielsky štát. Ak hovoríme o baskickej identite, spomenieme niekoľko faktorov tvoriacich národné cítenie Baskov k svojmu územiu. Ide o „pripútanosť“ k svojmu územiu, ktorá vytvára spojenie s kultúrnou geografiou a identitou. Najmä baskické etnické skupiny sa pri prezentovaní svojej identity opierajú o ich územnú a politickú nezávislosť. Svoje tvrdenia zakladajú aj na myšlienke, že práve sedem baskických provincií je ich autochtónne územie. Baskovia ako národ majú svoje korene už v období Rímskej ríše. Svoju nezávislosť si udržali do 16. storočia. Vtedy ju však stratili v prospech Francúzska a Španielska (Guibernau, 2000). Výsledky prieskumu realizovaného *Universidad del Pais Vasco* v októbri 2018, ktoré sa zaoberali subjektívnymi národnými pocitmi obyvateľov Baskicka uvádzame v grafe 2.



Graf 1: Subjektívne nacionálne cítenie obyvateľov Baskicka v roku 2018

Zdroj: Universidad del Pais Vasco, 2018

Graf 2 znázorňuje skutočnosť, že väčšina respondentov sa cíti byť rovnako Španielmi aj obyvateľmi Baskicka. Naopak, iba 3 % obyvateľov vníma svoje sebaurčenie so Španielskom ako celkom. Baskicko sa vyznačuje silnou a prosperujúcou ekonomikou aj vďaka vlastnému daňovému systému. Ide o právomoc, ktorá prináleží jedine Baskickému regiónu a taktiež pramení z Autonomného štatútu Baskicka. Každá z baskických provincií je zodpovedná za zhromažďovanie a reguláciu takmer všetkých daní vyberaných na baskickom území. Tieto dane tak využíva na pokrytie nákladov a výdavkov poskytovaných služieb v oblastiach, v ktorých majú prenesené a výlučné kompetencie. Právo na daňovú a finančnú autonómiu nájdeme v španielskej ústave, vďaka ktorej existujú v Španielsku dva rôzne systémy financovania – tzv. forálny systém uplatňovaný v Baskicku a Navarra spoločný model aplikovaný v ostatných autonómnych spoločenstvách. Začiatkom 20. storočia uzatvorili autonómne spoločenstvá Baskicko a Navarra so Španielskom tzv. Hospodársku dohodu (*Concierto Económico*) zabezpečujúcu reguláciu finančných vzťahov medzi ústrednou vládou a Baskickom (Colino, 2012).

2. Baskické orgány a ich kompetenčný rámec

Prvky moderného demokratického systému sú dôležité aj pre existenciu a fungovanie orgánov zložených z predstaviteľov, ktorých si občania slobodne zvolili vďaka všeobecnému volebnému právu. Inštitucionálna organizácia Baskicka je definovaná priamo v Štatúte ASB. Uvedený dokument uvádza, že každé historické územie tvoriace Baskickú krajinu môže zachovať, obnoviť alebo aktualizovať ich inštitucionálnu organizáciu pôsobiacu na úrovni regionálnej či miestnej samosprávy. Štatút autonómie Baskicka priznáva baskickému územiu právo na vlastnú suverénnu samosprávu na regionálnej, provinčnej a komunálnej úrovni, Najvyšším zákonodarným orgánom pôsobiacim na regionálnej úrovni je spomínaný baskický jednokomorový parlament (španielsky *Parlamento Vasco*, baskicky *Eusko Legebiltzara*) so sídlom vo Vitoria-Gasteiz. Je reprezentatívnym orgánom vôle občanov autonómnej oblasti, ktorý disponuje zákonodarnou iniciatívou. Parlament ďalej schvaľuje rozpočty, podporuje a kontroluje činnosť baskickej vlády. Zákonodarný orgán zabezpečuje úradné používanie oboch

vyššie spomenutých jazykov, publikácie parlamentu sa vydávajú ako dvojjazyčné (Eusko Legebiltzarra, 2016). Parlament sa skladá zo 75 poslancov volených v priamych voľbách na štvorročné obdobie - všeobecným, rovným a tajným hlasovaním. Každú provinciu zastupuje v zákonodarnom orgáne 25 poslancov bez ohľadu na populačnú veľkosť územia. V praxi to znamená, že každá provincia predstavuje jeden volebný obvod, pričom v jednom volebnom obvode je zvolených práve 25 poslancov. Vo volebných obvodoch sú voliči pridelovaní do tzv. volebných sekcií. Každá sekcia obsahuje najmenej 500 a najviac 2 000 voličov. V každej obci musí byť zriadená aspoň jedna takáto sekcia (Zallo – Ayuso, 2009).

Výkonným orgánom v krajine je Baskická vláda (*Gobierno Vasco/Euska Jaurlaritza*), na čele ktorej stojí prezident (*Lehendakari*). Baskická vláda, rovnako ako parlament, sídli v hlavnom meste Baskicka - vo Vitorii-Gasteiz. Odborníci opisujú vládu ako jednoduchú, ale efektívnu organizáciu, ktorá je východiskovým bodom pre dosiahnutie najlepšieho výkonu v inštitúcii, kde osoby, oddelenia a subjekty spolupracujú preto, aby slúžili baskickému občianstvu (Ley Orgánica 3/1979, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, 1979). Vláda je kolektívnym orgánom, pod vedením prezidenta stanovuje všeobecne politické ciele a riadi správu Baskicka. Za týmto účelom vykonáva zákonodarnú iniciatívu, disponuje výkonnou a regulačnou právomocou vlády (The Statute of the Autonomy of the Basque country, 1979). Na čele jednotlivých útvarov vlády stoja poradcovia (ministri), ktorých menuje prezident vlády. Poradcovia zodpovedajú za svoj útvar, zastupujú ho, riadia a kontrolujú. Navrhujú štruktúru organizácie a činnosti vlastného oddelenia, taktiež vykonávajú všetky právomoci vyplývajúce z platných ustanovení, predkladajú návrhy zákonov v záležitostiach týkajúcich sa jeho útvaru a pod. (Ley 7/1981, sobre Ley de Gobierno, 1981).

S baskickým parlamentom úzko súvisí i postavenie regionálnych a národných politických strán na danom území. Španielsko sa vyznačuje viacerými regionálnymi straníckymi systémami, no medzi baskickými skupinami a španielskym štátom možno pozorovať snahy o zblíženie názorov či hľadanie celospoločenského konsenzu. To súvisí predovšetkým so súčasným zložením vlády, na čele ktorého je predseda z politickej strany PSE-EE, teda z nenacionalistickej. V podmienkach Baskicka môžeme politické strany rozdeliť na nacionalistické a tzv. nenacionalistické, pričom najväčší aspekt delenia spočíva v názoroch na baskickú národnosť a suverenitu regiónu, v otázkach týkajúcich sa vzťahu Baskicka a španielskeho štátu či návrhoch a spôsobe ukončenia politického násillia na území Baskicka. V Baskicku pôsobí niekoľko politických strán, hovoríme teda o viac ako dvoch, ktoré predstavujú dôležitého aktéra na baskickej politickej scéne. Taktiež tu vzniká diferencovaný podiel získaných mandátov vo voľbách do orgánov baskických provincií (Muro, 2009). Preto môžeme konštatovať, že politické prostredie je veľmi zložitú vzhľadom k existencii teroristických organizácií, čo výrazne komplikuje snahy o vytvorenie spoločenského konsenzu v Baskicku. Za jednu z hlavných charakteristík baskického stranického systému označujeme jeho stabilitu, vzhľadom nato, že volebné správanie Baskov sa výrazne v jednotlivých voľbách nemení, keďže vždy vyhrali baskické nacionalistické strany a spolu disponovali absolútnou väčšinou hlasov. Ďalšou črtou je už vyššie uvedená fragmentácia pluralizmu politických strán. Mnoho autorov definuje práve baskickú politickú scénu ako vysoko fragmentovanú z dôvodu ideologickej vzdialenosti strán, konfrontácie medzi rôznymi baskickými identitami či existencie antisystémových strán. Gro fragmentácie môžeme nájsť v baskickej spoločnosti, spočíva v konflikte medzi nacionalistami a

nenacionalistami. Nemalú úlohu tu zohráva aj etnická príslušnosť, keďže Baskicko je považované za región s veľkým počtom prisťahovalcov (Llera Ramo, 2008).

Výlučné kompetencie baskického spoločenstva priznáva autonómny štatút baskickej vláde. Vo vzťahu k svojim občanom má vláda právomoc sledovať riadny výkon občianskych práv, klásť osobný dôraz na politiku v oblasti zlepšenia životných a pracovných podmienok občanov, prijať opatrenia podporujúce vyššiu zamestnanosť a ekonomickú stabilitu v regióne, umožniť všetkým svojim občanom účasť na politickom, hospodárskom a spoločenskom živote Baskicka. Rozsah kompetencií, ktoré môže Baskicko prevziať od štátu je väčší v porovnaní s ostatnými autonómnymi spoločenstvami. Opäť je to spôsobené historickým postavením regiónu. Baskicko tak môže vytvárať vlastné daňové systémy a disponovať vlastnou manažérskou autonómiou vzdelávania, kultúry, verejného poriadku, obchodu, zdravia a pod. Španielska ústava sa podrobne venuje postaveniu autonómnych spoločenstiev v 16 článkoch, kde definuje ich teritoriálne členenie a zaoberá sa inými národnostnými otázkami. Pri kreovaní španielskej ústavy v častiach vzťahujúcich sa na národnostnú problematiku sa Baskovia opierali o ich hospodársku vyspelosť, historickú, etnickú, kultúrnu a jazykovú špecifickosť. Práve prijatá formulácia ústavy o národnostiach a regiónoch je akýmsi kompromisom medzi požiadavkami Baskov na úplné národnostné sebaurčenie a vytvorením jednotného španielskeho národa (Bothen, 2014).

Prijatý dokument uvádza i niekoľko ďalších právomocí, ktoré môžeme označiť ako výlučné kompetencie Baskicka. Článok 10 uvádza nasledovné oblasti právomocí: vymedzenie územia obce bez toho, aby boli dotknuté ich právomoci; organizácia, režim a fungovanie jej samosprávnych orgánov v súlade s pravidlami štatútu; fungovanie miestnej vlády a štatút verejných činiteľov Baskicka; vnútorná legislatíva volieb do baskického parlamentu, provinčných parlamentov a provinčných rád bez toho, aby boli porušené ich právomoci; zachovanie, úprava a rozvoj tradičného územného práva a osobitného občianskeho práva patriaceho k historickým teritóriám tvoriacim Baskickú krajinu; procesné pravidlá a predpisy týkajúce sa administratívneho a hospodárskeho riadenia; poskytovanie služieb a spravovanie majetku vo vlastníctve autonómneho spoločenstva Baskicko; spravovanie lesov, lesných porastov, hospodárskych zvierat a pasienkov; oblasti poľnohospodárstva, vodného hospodárstva, poľovníctva a rybolovu; kanalizácia; zavlažovanie; výroba, distribúcia a preprava energie na svojom území; minerálne a podzemné vody; občianske združenia, nadácie a iné neziskové organizácie zabezpečujúce kultúrny, umelecký a charitatívny blahobyt; fungovanie inštitúcií pre ochranu mladistvých; organizácia a režim väzníc a väzenských zariadení; vedecký a technický výskum; kultúrne a historické dedičstvo; archívy, knižnice, múzeá, ktoré nie sú vo vlastníctve štátu; družstvá a vlastný verejný sektor Baskicka; propagácia, hospodársky rozvoj a krajinné plánovanie Baskicka; vnútorný obchod; miestne trhy; ochrana spotrebiteľa; priemysel; bývanie.

Dôležitou oblasťou, v ktorej má Baskicko výlučnú právomoc, sú záchranné práce na mori a zneškodňovanie priemyselného odpadu v mori. S tým súvisí námorná a riečna doprava. Ďalej ide o železničnú dopravu, pozemné komunikácie, prístavy, letiská, metrologické služby, kasína a hry bez vnútroštátneho systému pre športové aktivity, cestovný ruch, šport, voľný čas, politiku žien, mládežnícku politiku a politiku seniorov. Baskicko rovnako vykonáva rozhodnutia na svojom území, uplatňuje svoje právomoci na základe prirodzených zákonov a prostredníctvom vlastných súdov. Región Baskicka taktiež

zabezpečuje výkon španielskej legislatívy, pričom môže prijímať i doplňujúce legislatívne zákony najmä pri ochrane životného prostredia, rybolovu, bankového sektora či energetiky. Baskicko má právo vytvárať policajné jednotky a disponuje vlastným súdnictvom. Do pôsobnosti baskickej vlády patrí taktiež sociálna starostlivosť o svojich občanov, v rámci ktorej zodpovedá za legislatívny výkon a vykonávanie zákonov týkajúcich sa sociálnej politiky, riadi hospodárenie sociálneho zabezpečenia. Na druhej strane, kompetencie v tejto oblasti sú dodnes zložitým delegované, pretože politika nezamestnanosti či sociálnej pomoci spadá pod národnú sociálnu politiku uplatňujúcu princíp solidarity a akékoľvek vytvorenie regionálnej úrovne by bolo prakticky nemožné. Baskické orgány taktiež prijímajú opatrenia založené na demokratickom princípe zainteresovanosti všetkých strán (občianske združenia, nadácie, verejnosť) do procesu poskytovania zdravotnej starostlivosti a sociálnej pomoci. To vychádza zo skutočnosti, že Baskicko v porovnaní s „nehistorickými“ regiónmi disponuje rozsiahlejšími kompetenciami v oblasti zdravotníctva a školstva. Odzrkadľuje sa to i na vynaložených finančných prostriedkoch pre uvedené sektory (The Statute of Autonomy of Basque Country, 1979).

I keď v Španielsku platí princíp jednoty v oblasti jurisdikcie, Baskicko sčasti disponuje vlastným systémom súdnictva, kde sú všetky sudy a sudcovia súčasťou jedného celku. Právomoci Najvyššieho španielskeho súdu (*Tribunal Supremo*) sa teda vzťahujú na celý región Baskicka. Organizácia súdnej moci v samotnom autonómnom spoločenstve pozostáva z Najvyššieho súdu (*Tribunal Superior de Justicia*) so sídlom v Bilbau, pod ktorého právomoc spadá celé baskické územie a zároveň predstavuje pre občanov poslednú možnosť odvolania sa. Jeho predsedu menuje samotný španielsky kráľ. V súčasnosti spadá súdnictvo Baskicka pod pôsobnosť Ministerstva verejnej správy a samosprávy (Hašková, 2010). Po obnovení španielskej demokracie v roku 1980 baskické ministerstvo vnútra vytvorilo autonómnu policajnú jednotku pod názvom *Ertzaintza*. Od roku 1982 sa stabilne rozvíjala v rámci celého územia Baskicka a v roku 1995 nahradila viacero španielskych policajných síl. V súčasnosti vykonáva baskickú policajnú ochranu 8 000 dôstojníkov, ktorých právomoci sa týkajú najmä ochrany práv a slobôd občanov, záruk ich bezpečnosti proti trestným činom, ochrany inštitúcií, riadenia dopravy či občianskej bezpečnosti. Právne inštitúcie historických území (sudy, polícia) majú výlučnú právomoc v záležitostiach týkajúcich sa organizácie a fungovania vlastných orgánov, schvaľovania vlastných rozpočtov a územného vymedzenia nadmunicipálneho rozsahu – nepresahujúceho však hranice provincií či miestny volebný systém (The Statute of Autonomy of the Basque Country, 1979).

2. Baskicko z pohľadu jeho možného smerovania

V tejto časti príspevku uvedieme niekoľko možných smerovaní Baskicka, pričom vychádzať budeme zo zistených informácií a faktov. Sledovaný územný celok sa mnoho rokov vyznačuje intenzívnymi snahami o nezávislosť. Jedným z dôvodov je fakt, že Baskovia v porovnaní s ostatnými regiónmi disponujú väčšou mierou fiškálnych právomocí v oblasti kontroly finančných inštitúcií, trhu a vlastných príjmov. Na rozdiel od baskických výlučných kompetencií, španielske autonómne spoločenstvá tieto právomoci iba zdieľajú a v oblasti daňových príjmov sú nútené odovzdávať časť svojich príjmov centrálnej vláde. Baskovia tak môžu vyberať svoje dane na svojom území a vyjednávať so španielskou vládou o vyšších

dotáciách. Rozdiely môžeme pozorovať aj v ďalších právomociach, ktorými baskická regionálna vláda disponuje. Autonomiu poskytovaných regionálnych služieb následne uvádzame: výlučná právomoc – civilné právo, registrácia obyvateľov, verejná infraštruktúra, ekonomické plánovanie, reklama, banky, finančný trh, regionálny rozvoj, energetika, poľnohospodárstvo, turizmus, školstvo, šport, kultúrne a náboženské organizácie. Zdieľaná právomoc – verejná bezpečnosť, verejná doprava, knižnice, múzeá a jazyk. Čiastočná právomoc – polícia, pracovný trh, sociálne zabezpečenie.

V Baskicku pozorujeme rozsiahly boj o lepšie politické postavenie po roku 2002, keď vtedajší baskický premiér predložil Ibarretxeho plán. V ňom boli Baskovia charakterizovaní ako národ s vlastnou identitou patriacou nielen obyvateľom španielskeho Baskicka, ale aj obyvateľom Navarry a francúzskych provincií. Podľa návrhu reformy autonómneho štatútu z roku 2003 by malo Baskicko disponovať právom rozhodovať o vlastnej budúcnosti. V praxi by to znamenalo, že baskický parlament môže vyhlásovať referendum. V Baskicku však v posledných rokoch nevidujeme výrazné snaženie nacionalistických aktivistov či politických strán o nezávislosť daného územia. Svoju činnosť ukončila aj teroristická organizácia ETA, ktorá negatívnym spôsobom zasahovala do pozitívnych vzťahov medzi baskickým regiónom a španielskou vládou. Vďaka pôsobeniu teroristickej skupiny vnímame baskický nacionalizmus ako agresívnejší a prudší, presadzujúci rasovú diskrimináciu. Vlastnú analýzu možného postavenia regiónu uvádzame v nasledovnej tabuľke.

Tabuľka 1: Analýza Baskicka z pohľadu jeho budúceho smerovania

| | Autonómna jednotka Španielska | Nezávislý štát |
|--|---|---|
| Pozitívne aspekty | <ul style="list-style-type: none"> - silná ekonomika, stabilná mena, - kvalitné sociálne služby, - väčší vplyv v medzinárodnej ekonomike, - pozitívny vzťah so Španielskom, - obchodný potenciál a vzťahy , - prítomnosť medzinárodných bánk a finančných inštitúcií. | <ul style="list-style-type: none"> - suverénny štát , - vlastné územie a občianstvo, - vlastná daňová politika, - jeden úradný jazyk, - vlastné súdy a polícia, - právo na sebaurčenie, - právo vyhlásovať referendum. |
| Záporné aspekty | <ul style="list-style-type: none"> - neuskutočnené snahy o úplnú autonómiu, - nepokoje a demonštrácie, - napäté vzťahy s centrálnou vládou, - odliv daňových príjmov, - polarizácia obyvateľov . | <ul style="list-style-type: none"> - oslabenie ekonomiky, - odchod finančných inštitúcií, - medzinárodných podnikov a bánk, - slabé obchodné vzťahy, vysoká inflácia, - vysoké dane a clá, nízke % HDP. |
| Potenciálne výhody v budúcnosti | <ul style="list-style-type: none"> - silnejšie postavenie samosprávnych orgánov, - kvalitnejší vzdelávací systém, - väčšia daňová autonómia, - rozšírenie medzinárodných vzťahov, - väčšie zastúpenie orgánov v EÚ, | <ul style="list-style-type: none"> - súčasť medzinárodnej politiky, - potenciálny člen EÚ, NATO, OECD, - financovanie vlastných zdrojov a nákladov, - realizácia vlastnej verejnej politiky. |

| | | |
|--------------------------------|---|--|
| <p>Negatívne dopady</p> | <ul style="list-style-type: none"> - pôsobenie regionálnych teroristických skupín, - snahy o protizákonné vyhlásenie nezávislosti, - protizákonné realizovanie referenda, - financovanie španielskej vlády a ekonomicky slabších autonómnych jednotiek. | <ul style="list-style-type: none"> - nezamestnanosť, slabá mena, - neuznanie vytvorených štátov, - potenciál občianskej vojny, korupcia, - oslabenie španielskej ekonomiky, - narušenie španielskej identity, |
|--------------------------------|---|--|

Zdroj: vlastné spracovanie

Analýzu sme rozčlenili na osem častí podľa súčasného postavenia a potenciálneho smerovania historického regiónu na pozitívne aspekty, záporné aspekty, potenciálne výhody v budúcnosti a negatívne dopady. Vychádzajúc z uvedenej analýzy baskického regiónu, predložíme najvhodnejšiu alternatívu budúcnosti sledovaných autonómnych celkov. Uvádzame tri možné scenáre o budúcom smerovaní uvedených historických jednotiek. Prvou víziou je podľa nášho názoru de facto zachovanie súčasného stavu, kde Baskicko bude naďalej súčasťou sedemnástich autonómnych spoločenstiev bez priznania nových právomocí. Zachovanie status quo by Baskom prinieslo niekoľko výhod - napr. silnú a stabilnú ekonomiku, kvalitné sociálne služby, väčší vplyv v medzinárodnej ekonomike, stabilnú španielsku menu, pozitívny vzťah so Španielskom, obchodný potenciál a vzťahy či prítomnosť medzinárodných bánk a finančných inštitúcií. Druhým možným variantom je určitý kompromis medzi autonómny celkom a španielskym štátom, ktorý by bol ukončený priznaním nových právomocí a lepšieho postavenia. Baskovia by mohli napríklad disponovať úplnou sociálnou politikou či policajnými jednotkami. Sociálne služby a políciu zabezpečujú v súčasnosti pod čiastočnou autonómiou. Budúce smerovanie regiónu ako autonómnej jednotky Španielska by mu podľa nášho názoru mohlo priniesť silnejšie postavenie samosprávnych orgánov, kvalitnejší vzdelávací systém, rozšírenie medzinárodných vzťahov, širšie zastúpenie v orgánoch EÚ pre Baskicko alebo vybudovanie kvalitnejšej medziregionálnej infraštruktúry.

Tretou možnosťou je osamostatnenie regionálneho celku od Španielska. Napriek tomu, že k baskickej nezávislosti vedie pomerne dlhá cesta, i tento scenár treba vnímať ako reálny. Tu sa skrýva niekoľko premenných, napr. zotrvanie regiónov v EÚ, vzájomné vzťahy so Španielskom a zahraničím. Uvedené možnosti je však potrebné podrobne preskúmať najmä z ekonomického hľadiska a dopadu na skúmaný región. Následne uvádzame niekoľko úskalí, ktorým by podľa nášho názoru musel región i španielsky štát čeliť v prípade baskickej či katalánskej nezávislosti. Ak by Baskicko dosiahlo svoju suverenitu, môže byť vylúčené z Európskej únie. Najviac by utrpeli regionálna ekonomika, kde by miestny obchod pravdepodobne klesol v dôsledku taríf a bojkotu územnej výroby. Medzinárodné korporácie by mohli premiestniť svoje sídlo z regiónov do iných častí Španielska, aby fiškálne neutrpeli a mohli naďalej profitovať z členstva v EÚ. Región by musel taktiež čeliť nízkemu HDP, vyššej inflácii, vyššej nezamestnanosti, slabej menovej politike, neuznaniu vytvoreného štátu či novej korupcii. Prínosom by bolo vytvorenie suverénneho štátu, vlastného územia a

občianstva, jedného úradného jazyka (baskičtina), priznané právo na sebaurčenie či právo vyhlasovať referendum. Na základe uvedených skutočností vyplývajúcich z analýzy špecifického postavenia Baskického autonómneho spoločenstva je zrejmé, že otázky týkajúce sa autonómie baskického regiónu sú dodnes živou témou. Jednak pre politických predstaviteľov Španielska, ako aj pre baskických reprezentantov i širokú verejnosť, ktorá bude nepochybne o uznanie práva na vlastné sebaurčenie bojovať naďalej.

Záver

V príspevku sme si dali za cieľ vymedziť osobitné postavenie Baskicka vo vzťahu k ostatným španielskym regiónom na základe objektívnych a legislatívne podložených faktov. Jedným z atribútov, na ktorý sa región odvoláva, je jeho špecifické územie, daňová autonómia, silná ekonomika či významný historický vývoj celého územia a národa. Baskicko sa však vyznačuje nejednotným teritoriálnym vymedzením, na čo sme poukázali aj v práci. Veľkosť jeho územia tak môže siahať aj za hranice troch španielskych provincií - do južného Francúzska a susedného španielskeho regiónu Navarra. Po dôkladnej analýze špecifického postavenia autonómneho celku a uvedených možností ďalšieho smerovania baskického regiónu sme toho názoru, že by bolo vhodné riešiť danú situáciu rozsiahlymi diskusiami medzi dotknutými stranami a zachovanie tzv. status quo. Baskicko by bolo naďalej súčasťou štruktúry autonómnych spoločenstiev na regionálnej úrovni. Vychádzame aj z výsledkov posledného prieskumu, kde Baskovia uprednostňujú zachovanie aktuálneho statusu svojho regiónu v štruktúre regionálnej samosprávy spolu s ďalšími autonómnymi spoločenstvami. Osamostatnenie baskického autonómneho celku by bolo v súčasnosti stratou tak pre región, ako aj pre jednotné Španielske kráľovstvo. Vhodným by bol aj obojstranný kompromis. Znamenalo by to prenos niektorých výlučných kompetencií z centrálnej vlády na regionálne orgány. Na druhej strane predpokladáme, že akékoľvek oslabenie postavenia či právomocí regiónu by nebolo vhodným riešením. Smerovalo by k ďalším nepokojom a zhoršeniu už teraz naštrbených vzťahov medzi územnými celkami a štátom.

Literatúra

CHALUPA, J. 2011. *Dějiny Španělska v datech*. Praha : Libri, s. r. o., 2011. 551 s. ISBN 978-80-7277-482-1.

BARTOLOMÉ PERAL, E. 2013. Basque and Spanish Identity in a Changing Context. In *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* [online]. 2013, vol. 12, no. 2. 59 – 78 s. [cit. 2019.25.01.]. Dostupné na internete:

<<http://www.ecmi.de/fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2013/Bartolome.pdf>>.

BOTHEN, A. 2014. *An Analysis of the Basque Independence Movement and the Political Position of the Basque Country Within the Spanish State*. [online]. Orono : University of Maine, 2014. 152 s. [cit. 2019.27.01.]. Dostupné na internete: <<https://digitalcommons.library.umaine.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.sk/&httpsredir=1&article=1151&context=honors>>.

COLINO, C. 2012. *Devolution - Max á la Basque: A Model for a Scotland within the UK?*. [online]. Edinburgh : The David Hume Institute, 2012. 19 s. [cit. 2019.25.01.]. Dostupné na internete: <<http://www.scotlandfutureforum.org/assets/library/files/application/Colino.pdf>>.

EUSKO JAURLARITZA. 2016. *Eusko Legebiltzarra Hauteskundeak elecciones Parlamento Vasco 2016*. [online]. Vitoria-Gasteiz : Gobierno Vasco, 2016. 210 s. [cit. 2019.27.01.]. Dostupné na internete: <<http://www.euskadi.eus/electinf/2016/elecciones-parlamento-vasco/librodd/html/9.html>>.

GARCÍA MORATA, B. – RODRÍGUEZ, R. E. 2001. *Democracy And local government in Spain: Evolution and trends in the interpretation of local autonomy* [online]. Granada : Universidad de Granada, 2001. 21 s. [cit. 2017.05.11.]. Dostupné na internete: <<https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/fff19d84-8267-42f6-97d4-488dad4dfc7d.pdf>>.

GEUREÑA, J. – MUÑOZ, M. M. 2006. *Los nacionalismos en la España contemporánea : ideologías, movimientos y símbolos*. Malaga : CEDMA, 2006. ISBN: 84-7785-748-2.

GUIBERNAU, M. 2000. Spain: Catalonia and the Basque Country. In: *Parliamentary Affairs*. [online]. 2000, vol. 53, no 1, 55–68 s. [cit. 2019.25.01.]. Dostupné na internete: <<https://academic.oup.com/pa/article-abstract/53/1/55/1446601/Spain-Catalonia-and-the-Basque-country?redirectedFrom=PDF>> ISSN 0031-2290

LLERA RAMO, F. J. 2008. The Basque Country: A Plural Society. Presentation of the political reality of the Basque Country: From Defamation to Tragedy. In *Fundación para la Libertad*. [online]. 2008, 21 - 31 s. [cit. 2017.18.12.]. Dostupné na internete: <http://paralalibertad.org/wp-content/uploads/Francisco_Llera.pdf>.

MURO, D. 2009. Territorial Accommodation, Party Politics, and Statute Reform in Spain. In *South European Society and Politics* [online]. 2009, vol 14, no. 4. 453 – 498 s. [cit. 2017.18.12.]. Dostupné na internete: <http://web.mit.edu/MISTI/mit-spain/students/Training_Field/Muro%202009.pdf>.

RUIZ ROBLEDO, A. 2013. Spanish Autonomous Communities and EU policies. In: *Perspectives on Federalism*. [online]. 2013, vol. 5, no. 2, 29 – 50 s. Dostupné na internete: <http://www.on-federalism.eu/attachments/160_download.pdf>. ISSN: 2036-5438.

ŠTATÚT AUTONÓMIE BASKICKA 1979 : The Statute of Autonomy of the Basque Country. Dostupné na internete: <http://www.basquecountry.eus/contenidos/informacion/estatuto_guernica/en_455/adjuntos/estatu_i.pdf>.

Zákon č. 3/1979 Štatút autonómie Baskicka : Ley Orgánica 3/1979, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, 1979. Dostupné na internete: <<https://www.boe.es/buscar/pdf/1979/BOE-A-1979-30177-consolidado.pdf>>.

Zákon č. 7/1981 o vládnom práve: Ley 7/1981, sobre Ley de Gobierno, 1981. Dostupné na internete: <<https://www.boe.es/buscar/pdf/2012/BOE-A-2012-5927-consolidado.pdf>>.

ZALLO, R. – AYUSO, M. 2009. *The Basque Country. Insight into its culture, history, society and institutions*. Vitoria-Gasteiz : GRÁFICAS VARONA S.A., 2009. 90 s. ISBN 978-84-457-2867-3.

Adresa autora

Mgr. Kristína Hoghová

Katedra verejnej správy, Fakulta sociálnych vied UCM v Trnave

Bučianska 4/A, 917 01 Trnava

kristina.hoghova@gmail.com

Teória a prax verejnej správy

*Recenzovaný zborník príspevkov zo 4.ročníka vedeckej konferencie doktorandov
13.2.2019*

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Vydavateľstvo ŠafárikPress

Rok vydania: 2019
Počet strán: 238
Rozsah: 11 AH
Vydanie: prvé

ISBN 978-80-8152-724-1 (e-publikácia)

