

VYSOKÁ ŠKOLA DANUBIUS
FAKULTA VEREJNEJ POLITIKY A VEREJNEJ SPRÁVY



**REFLEXIE PRAXE
NA OTÁZKY VEREJNEJ POLITIKY
A EKONOMIKY, PRÁVA
A VEREJNEJ SPRÁVY
SLOVENSKA V.**

**KOMPETENCIE ZLOŽIEK ŠTÁTU
A ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY
V KRÍZOVEJ SITUÁCII**

Zborník z virtuálnej vedeckej konferencie

Sládkovičovo, 2022

**Reflexie praxe na otázky verejnej politiky a ekonomiky,
práva a verejnej správy Slovenska V.**

Kompetencie zložiek štátu a územnej samosprávy v krízovej situácii

Zborník vedeckých prác z virtuálnej medzinárodnej vedeckej konferencie,
ktorá sa konala 7. 4. 2022

Editor: **PhDr. Natália Kováčová, PhD.**
Recenzenti: **prof. PhDr. Monika Čambáliková, CSc.**
doc. PhDr et. Mgr. Peter Ondria, PhD.

Zborník neprešiel odbornou a jazykovou korektúrou. Autori príspevkov
v plnom rozsahu zodpovedajú za obsah svojich príspevkov, za ich pôvodnosť,
štylistiku, gramatiku, a tiež i techniku a etickú úroveň citovania.

© Vysoká škola Danubius, Fakulta verejnej politiky a verejnej správy

ISBN: 978-80-8167-085-5

Obsah

Monika BENEDEKOVÁ SEKTOROVÉ KOLEKTÍVNE VYJEDNÁVANIE – PREŽITOK ALEBO BUDÚCNOŠŤ KOLEKTÍVNEHO VYJEDNÁVANIA V SR?.....	5
Monika ČAMBÁLIKOVÁ STÁLOSŤ NEISTOTY NA MENIACOM SA TRHU PRÁCE	13
Katarína DROCÁROVÁ PROCES RIEŠENIA PRIESTUPKOV NA OKRESNÝCH ÚRADOCH	23
Róbert GULIŠ REFLEXIE PRAXE NA OTÁZKY VEREJNEJ POLITIKY A EKONOMIKY, PRÁVA A VEREJNEJ SPRÁVY SLOVENSKA V.	35
Marcela KOVÁČIKOVÁ KOMARÁCIA ANALÝZY MZDOVÝCH NÁKLADOV SPRÁVY VYBRANÝCH OBCÍ	41
Ján KRÁLIK KRÍZOVÉ RIADENIE V ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVE	52
Zdenka MANSFELDOVÁ NESVOBODA SVOBODNÝCH NEBO PAST VOLNOSTI.....	76
Juraj VOHNOUT KONTEXT FUNGOVANIA ŠTÁTNEJ SPRÁVY V ROKOCH 1939 – 1945, A ČINNOSŤ NEMECKÝCH KONZULTANTOV	87

SEKTOROVÉ KOLEKTÍVNE VYJEDNÁVANIE – PREŽITOK ALEBO BUDÚCNOŠŤ KOLEKTÍVNEHO VYJEDNÁVANIA V SR?¹

Monika BENEDEKOVÁ²

Abstract

In the article, the author discusses the position of sectoral collective bargaining in the collective bargaining system in the Slovak Republic. It analyses the reasons for the stagnation of sectoral bargaining and suggests possible solutions that would allow, through sectoral collective agreements, to increase the overall level of coverage by collective agreements, to deepen social dialogue at the sectoral level and thus contribute to a higher level of employee entitlements as well as to the improvement of the working environment.

Kľúčové slová

odvetvové kolektívne vyjednávanie, rozširovanie - extenzia, pracovné vzťahy, sociálny dialóg, mzdy, pracovnoprávne nároky

ÚVOD

Kolektívne vyjednávanie tak na podnikovej ako aj na odvetvovej, resp. sektorovej úrovni má nepochybne kľúčový význam pre spoločnosť, nielen zabezpečením sociálneho zmiernu a zvyšovaním úrovne pracovnoprávnych i sociálnych nárokov, ale aj vytváraním spravodlivého konkurenčného prostredia v podnikateľskej sfére a ochranou zamestnancov proti mzdovému a sociálnemu dumpingu. Dôkazom toho je fakt, že krajiny, v ktorých tvorí odvetvové kolektívne vyjednávanie hlavnú plat-

¹ Príspevok vznikol v rámci projektu VEIGA 2/2020 Sociálny dialóg a kolektívne vyjednávanie v meniacom sa svete práce

² JUDr. Monika Benedeková, Doktorandka na Fakulte verejnej politiky a verejnej správy, Vysoká škola Danubius

formu sociálneho dialógu a pokrytie odvetvovými kolektívnymi zmluvami dosahuje 80 % a viac, sú nielen vyššie mzdy a nároky zamestnancov, ale existuje v nich aj vysoká miera sociálnej súdržnosti, stability a odolnosti jednotlivcov i celej spoločnosti. „Sektorový sociálny dialóg na európskej úrovni viedol k vypracovaniu množstva spoločných dokumentov, najmä vo sfére makroekonomickej politiky Spoločenstva a v oblasti politiky zamestnanosti a vzdelávania. Zámerom týchto dokumentov je usmerňovať činnosť sociálnych partnerov a ovplyvňovať prijímanie rozhodnutí na pôde EÚ a jej členských štátov“ (Čambálíková, M., 2008, s. 75 – 76)

Podľa prezidenta Inštitútu pre zamestnanecké vzťahy vo Veľkej Británii prof. Keitha Ewinga je „odvetvové kolektívne vyjednávanie základom ochrany pracovísk v mnohých rozvinutých krajinách a moderný výskum opakovane preukázal, že je to najlepší spôsob zlepšenia miezd a podmienok.“³

Krajiny s najvyšším pokrytím kolektívnymi zmluvami (viac ako 80%) – Rakúsko, Belgicko, Fínsko, Taliansko, Francúzsko, Španielsko, Slovinsko a Švédsko - sú krajiny, ktoré majú silne rozvinuté odvetvové vyjednávanie a využívajú právne mechanizmy rozšírenia alebo ich funkčné ekvivalenty vo väčšej miere ako ostatné členské štáty.⁴

Pozornosť politikov na európskej úrovni sa v poslednom čase viac zameriava na vyššie pokrytie kolektívnym vyjednávaním, najmä v súvislosti s iniciatívou EÚ týkajúcou sa primeranej minimálnej mzdy. „Krajiny, v ktorých je pokrytie odvetvovým vyjednávaním vysoké, majú aj oveľa väčšie celkové pokrytie kolektívnymi zmluvami ako krajiny, v ktorých je kolektívne vyjednávanie decentralizované na podnikovú úroveň.“ (S.Lehndorf a kol., 2018 s.238) Odvetvové vyjednávanie sa dostalo pod tlak najmä počas hospodárskej a finančnej krízy, ktorá sa začala v roku 2008, keď sa presadzovali decentralizované prístupy alebo sa nevyjednávalo vôbec. Súčasná pandemická situácia by sa mohla v rámci opatrení na obnovu a posilnenie ekonomík využiť ako odrazový mostík na podporu odvetvového kolektívneho vyjednávanía.

Odvetvové kolektívne vyjednávanie v Slovenskej republike dlhodobo nehrá v systéme kolektívneho vyjednávanía rozhodujúcu úlohu. Právna úprava zakotvuje viaceré limity, ktoré vedú v praxi k tomu, že vyjednávanie odvetvových kolektívnych zmlúv

³ <https://www.ier.org.uk/comments/ier-fact-news-what-sectoral-collective-bargaining/>

⁴ <https://www.eurofound.europa.eu/publications/blog/new-impetus-to-collective-bargaining-insights-from-the-ecs>

je z hľadiska pokrytia, obsahu ako i efektívneho uplatňovania nárokov z nich vyplývajúcich, marginalizované a prioritu majú podnikové kolektívne zmluvy, dôsledkom čoho sú, okrem iného, aj prehlbujúce sa regionálne rozdiely. Toto je znásobené aj faktom nedostatočnej rozvinutosti a efektivity regionálneho sociálneho dialógu na Slovensku (Čambáliková, M. – Uhlerová, M., 2021) . A práve regionálny a sektorový sociálny dialóg sú dôležitými nástrojmi, ktoré by mohli napomôcť k eliminácii regionálnych rozdielov a vytvoreniu spravodlivých podmienok konkurencieschopnosti s priamym efektom na rast životnej úrovne občanov SR.

Tradícia sektorového kolektívneho vyjednávania nie je v SR dlhá a jej novodobá história sa datuje od roku 1990, od prijatia zákona o kolektívnom vyjednaní⁵. Počas tridsaťročného obdobia sektorové kolektívne vyjednanie nenadobudlo charakter rozhodujúceho nástroja sociálneho dialógu a jeho význam ostáva skôr marginálny. Degradácia odvetvového kolektívneho vyjednávania bola zavŕšená zrušením možnosti rozširovania záväznosti kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa v roku 2020. Prítom práve rozširovanie záväznosti sektorových kolektívnych zmlúv malo potenciál výrazne zvýšiť mieru pokrytia zamestnancov kolektívnymi zmluvami.

RIZIKÁ A NEDOSTATKY ROZŠIROVANIA ZÁVÄZNOSTI KZVS

V procese sektorového kolektívneho vyjednávania je pre úspešnosť výsledku vyjednávania kľúčovou otázka, či v prípade sporu o uzatvorenie kolektívnej zmluvy a neúspešnom konaní pred sprostredkovateľom existuje *reálny nátlakový prostriedok* ako *ultima ratio* na presadenie požiadaviek zamestnancov. Právna úprava štrajku na odvetvovej úrovni vyžadujúca hlasovanie u každého zamestnávateľa, na ktorého sa odvetvová kolektívna zmluva vzťahuje, a získanie nadpolovičnej väčšiny vo všetkých podnikoch, vytvára len hypotetickú možnosť realizácie takéhoto štrajku.

Nedostatkom právnej úpravy je aj definovanie zmluvnej strany kolektívnej zmluvy na strane organizácie zamestnávateľov, ktorou môže byť *de iure* len zamestnávateľský zväz⁶, pričom organizácia zamestnávateľov môže mať v praxi právnu formu združenia právnických osôb, ktorému zákonná povinnosť kolektívne vyjednávať nevzniká a teda strácajú svoju legitimitáciu na vyjednanie odvetvovej kolektívnej zmluvy.

5 Zákon č. 2/1991 Zb. v znení neskorších predpisov

6 Zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov

Vymožiteľnosť nárokov vyplývajúcich z kolektívnej zmluvy je jednou z najpodstatnejších vlastností nárokov zamestnancov. Bez reálnej vymožitelnosti nemajú práva upravené v kolektívnych zmluvách reálny význam.

Nutnosťou pre reálnu vymožitelnosť nárokov je ich právne záväzná formulácia. Ak nárok zamestnanca nepredstavuje právne záväznú povinnosť zamestnávateľa, pre ktorého je odvetvová kolektívna zmluva záväzná, ale je formulovaný iba ako fakultatívna možnosť, bude plnenie takéhoto nároku, (ak je vôbec možné hovoriť o nároku), právne zložité alebo úplne nemožné vymôcť.

Je v záujme zamestnanca, aby boli práva z odvetvovej kolektívnej zmluvy reálne a právne vymožitelné. Ani samotní zamestnanci u zamestnávateľov, na ktorých bola rozšírená záväznosť odvetvovej kolektívnej zmluvy, často vôbec nemajú vedomosť o svojich nárokoch.

Ak v podniku, na ktorý bola rozšírená záväznosť odvetvovej kolektívnej zmluvy, pôsobí odborová organizácia, je úlohou okrem iného a j kontrola plnenia záväzkov zamestnávateľa z tejto zmluvy. Prvým predpokladom pre plnenie tejto povinnosti je vedomosť o záväznosti kolektívnej zmluvy pre zamestnávateľa a tiež poznanie jej obsahu. Pre zvýšenie vymožitelnosti práv vyplývajúcich z kolektívnej zmluvy je primárnou požiadavkou zvýšenie informovanosti zamestnancov o existencii týchto nárokov a ich reálnej vymožitelnosti. Zákonnú povinnosť informovať zamestnancov o obsahu kolektívnej zmluvy má príslušný odborový orgán. Ak v tomto prípade bude príslušným odborovým orgánom vyšší odborový orgán, t. j. štatutárny orgán odborového zväzu, jeho možnosti informovať zamestnancov všetkých zamestnávateľov, pre ktorých odvetvová kolektívna zmluva záväzná, sú limitované, najmä v prípade, ak u zamestnávateľa nepôsobí odborová organizácia.

V podnikoch, na ktoré bola rozšírená záväznosť sektorovej kolektívnej zmluvy a pôsobí v nich odborová organizácia, spravidla existuje aj podniková kolektívna zmluva, z ktorej pre zamestnancov vyplývajú nároky vo väčšom rozsahu ako z odvetvovej kolektívnej zmluvy.

OBSAH KOLEKTÍVNYCH ZMLÚV

Ďalším determinantom pozitívneho účinku rozširovania kolektívnych zmlúv na zamestnancov je konkrétny dohodnutý obsah kolektívnej zmluvy, t. j. konkrétne práva a povinnosti zmluvných strán.

Na základe analýzy, ktorú realizovala KOZ SR⁷ možno konštatovať, že samotný obsah odvetvových kolektívnych zmlúv vo väčšine prípadov v kontexte súčasnej legislatívy a nastavených rámcov a podmienok sektorového kolektívneho vyjednávania možno označiť za minimalistický v komparácii so zákonnou úrovňou práv zamestnancov. Väčšina odvetvových kolektívnych zmlúv len kopíruje zákonnú úpravu, a ak upravuje niektoré práva odchylné, ú to zväčša pravidlá tzv. soft-law, (odporúčajúce ustanovenia alebo podmienené záväzky), prípadne odkaz na úpravu obsiahnutú v podnikových kolektívnych zmluvách. Pomerne časté sú aj tzv. opt-out klauzuly, ktoré umožňujú zamestnávateľovi vyhnúť sa aplikácii konkrétneho ustanovenia kolektívnej zmluvy. Tento fenomén sa dávnejšie objavil aj v Nemecku keď „od 90-tych rokov viac a viac sektorových kolektívnych zmlúv umožnilo spoločnostiam - za istých okolností - ísť pod kolektívne dohodnuté štandardy.“ (BISPINCK, R. a kol., 2010)

„Pri kolektívnych zmluvách vyššieho stupňa badať obsahovú obmedzenosť záväzkov z nej plynúcich voči zamestnancom, čo je výsledkom nechoty zástupcov zamestnávateľov dojednávať obsahovo reálne záväzky smerujúce k zlepšeniu pracovných a mzdových podmienok.“, (ŠVEC M., 2014)

Navyše najdôležitejšia časť kolektívnej zmluvy upravujúca mzdové podmienky v niektorých kolektívnych zmluvách vyššieho stupňa absentuje.

NÍZKA MIERA ORGANIZOVANOSTI V ODBOROCH

Na úroveň miery pokrytia kolektívnymi zmluvami má výrazný vplyv aj nízka miera odborovej organizovanosti. Aj keď kolektívna zmluva je záväzná pre všetkých zamestnancov v podniku, kde bola uzatvorená, vo väčšine podnikov v súkromnom sektore odborové organizácie nepôsobia. Miera odborovej organizovanosti v SR podľa štatistických údajov OECD je na úrovni 11,3 %.⁸ Nízka miera organizovanosti a z nej rezultujúca nízka miera pokrytia kolektívnymi zmluvami nepôsobí motivujúco ani na zamestnávateľské zväzy, aby rozširovali záväznosť kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa na ďalších zamestnávateľov a tým zároveň znižovali ich konkurenčnú výhodu.

7 *Projekt ESF Podpora kvality sociálneho dialógu – Extenzia kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa – princíp realizácia dopady – KOZ SR 2020*

8 *Štatistické údaje OECD o miere odborovej organizovanosti <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD>*

NÍŽŠIA PODPORA ČLENSKEJ ZÁKLADNE

Rozhodujúce postavenie v systéme kolektívneho vyjednávania v SR má podniková úroveň. Podnikové kolektívne zmluvy reflektujú konkrétne podmienky a potreby zamestnancov podniku a nároky z nich vyplývajúce, garantujú vyššiu úroveň plnení ako kolektívna zmluva vyššieho stupňa. To priamo determinuje aj nízky záujem zamestnancov o odvetvovú kolektívnu zmluvu i nižšiu ochotu podporiť kolektívne vyjednanie a prípadné industriálne akcie.

NÍZKA REPREZENTATÍVNOŠŤ

Ani zmena zákona o kolektívnom vyjednaní⁹, ktorá rozšírila záväznosť kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa nielen na zamestnávateľov uvedených v zozname tvoriacom prílohu zmluvy, ale aj na tých, ktorých kód štatistickej klasifikácie¹⁰ je totožný s tým, pre ktorý sa odvetvová kolektívna zmluva uzatvorila. Problémom v praxi ale je, že neexistuje žiadny verejný register subjektov, ktoré sú členmi zamestnávateľského zväzu, a teda nie je možné preukázať záväznosť kolektívnej zmluvy pre ďalších zamestnávateľov.

Dôsledkom týchto praktík je nízka reprezentatívnosť na strane zamestnávateľov a tým aj redukovaný rozsah odvetví alebo častí odvetví, pre ktoré sa kolektívna zmluva uzatvára, čo má priamy negatívny dopad aj na jej extenziu, pretože jej účinky je tak možné rozšíriť len na menší počet podnikov.

Riešením by mohlo byť vytvorenie verejného registra a uloženie povinnosti zamestnávateľským zväzom viesť evidenciu svojich členských organizácií.

NEUPLATŇOVANIE ODVETVOVÉHO PRINCÍPU

KZVS sa vždy uzatvárajú pre určité odvetvie alebo časť odvetvia na základe dohody zmluvných strán. Princíp, podľa ktorého sa združujú najmä zamestnávateľské zväzy, však nie je odvodený od príslušnosti k určitému odvetviu. A tak sa v praxi stáva, že v zamestnávateľskom zväze napríklad hutníckeho priemyslu sú združené aj spoločnosti, ktoré svojím kódom SK NACE patria do odvetvia vedy a výskumu, obchodu, prípadne do úplne iného odvetvia. V ostatnom čase sa podobný trend uplatňuje aj v odborových zväzoch. Preto sa v praxi stáva, že na podnik alebo subjekt platí

⁹ § 5 ods. 2 zák.č. 2/1991 Zb. v znení neskorších predpisov

¹⁰ SK NACE <http://www.nace.sk/>

KZVS uzatvorená primárne pre úplne iné odvetvie, v dôsledku čoho nemusia práva a povinnosti upravené v KZVS korešpondovať so záujmami a potrebami jeho zamestnancov. Z analýzy vyplýva prekrývanie jednotlivých kódov SK NACE pre divízie alebo skupiny v rôznych KZVS, čo v praxi vedie k obmedzeniu možnosti ich rozšírenia v dôsledku nižšej reprezentatívnosti.

ODPORÚČANIA

Aktuálny zákon o kolektívnom vyjednávaní už nezodpovedá aktuálnym spoločenským, právnym, ekonomickým podmienkam ani komplexnosti priemyselných vzťahov. V blízkej budúcnosti bude zrejme nevyhnutné pristúpiť k rekodifikácii kolektívneho pracovného práva a túto možnosť využiť aj na odstránenie bariér odvetvového kolektívneho vyjednávania vrátane obnovenia extenzií kolektívnych zmlúv vyššieho stupňa.

Načrtnuté problematické situácie v odvetvovom vyjednávaní sú len čiastočnou ukážkou najčastejších príčin poklesu počtu odvetvových kolektívnych zmlúv, zníženia rozsahu ich nárokov a tiež poklesu miery pokrytia zamestnancov kolektívnym vyjednávaním.

Kolektívne zmluvy vyššieho stupňa v príslušnom odvetví, alebo časti odvetvia pôsobia zjednocujúco tým, že upravujú a harmonizujú pracovné podmienky rovnako pre všetkých zamestnancov rôznych podnikov v rámci odvetvia. Vďaka tomu odvetvová kolektívna zmluva prispieva k eliminácii a vyrovnávaniu regionálnych rozdielov, rozdielov v rámci odvetví i jednotlivých a podporuje spravodlivú hospodársku súťaž. Vytvára bariéry pre mzdový a sociálny dumping, pretože podniková zmluva nemôže garantovať nižší rozsah práv ako odvetvová kolektívna zmluva. Vyrovnáva tiež rodové rozdiely v odmeňovaní tým, že upravuje tarifné mzdy, prípadne aj variabilné zložky pre jednotlivé stupne náročnosti bez rozdielu, či ide o muža alebo ženu. Prostredníctvom extenzií sa táto harmonizácia pracovných podmienok rozširuje na ďalšie podniky a ďalších zamestnancov, čo prispieva k zvyšovaniu úrovne právnej ochrany zamestnancov a k zachovaniu sociálneho zmiernu.

Existencia odvetvových kolektívnych zmlúv a ich extenzia je zároveň iniciálnym impulzom k aktivizácii zamestnancov a vytváraniu štruktúr podnikových zástupcov zamestnancov tam, kde v súčasnosti nepôsobia, čo má pozitívny vplyv na demokratizáciu občianskej spoločnosti a posilňovanie participatívneho modelu správy vecí verejných.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

Analytický výstup projektu 2020. EXTENZIA KOLEKTÍVNYCH ZMLÚV VYŠŠIEHO STUPŇA – PRINCÍP, REALIZÁCIA, DOPADY. KOZ SR. 2020. s. 91-14

[cit. 21.3.2022] <https://www.kozsr.sk/wp-content/uploads/2020/06/Extenzia-kolektivnych-zmluv-vyssiho-stupna-princip-realizacia-dopady.pdf>

BISPINCK, R., H. DRIBBUSCH a T.SCHULTEN. 2010. German Collective Bargaining in a European Perspective: Continuous Erosion or Re-Stabilisation of Multi-Employer Agreements, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf, 2010 [cit. 20.03.2022] URL: <<http://gesd.free.fr/bispinck.pdf>>

ČAMBÁLIKOVÁ, M. 2008. Sociálne partnerstvo: Inštitúcia, stratégia, vízia. Sládkovičovo: Fakulta sociálnych štúdií Vysokej školy v Sládkovičove, 2008. 92 s. ISBN 978-80-89267-13-2

ČAMBÁLIKOVÁ, M. – UHLEROVÁ, M. 2021. Regionálny sociálny dialóg na Slovensku: Stav, vývoj, perspektívy. In Politické Vedy. Vol. 24, no. 3, pp. 8-32. ISSN 1335 – 2741. Available at: <https://doi.org/10.24040/politickevedy.2021.24.3.8-32>

Lehndorf, S. a kol, 2018. Rough waters European trade unions in a time of crises. Brusel, 2018, s. 238, ISBN: 978-2-87452-496-7

OLŠOVSKÁ, A. a kol. 2014. Kolektívne pracovné právo. Bratislava: Nadácia F. Eberta zastúpenie v SR. s. 196 ISBN:978-80-89149-37-7

Štatistické údaje OECD o miere odborovej organizovanosti [cit. 20.03.2022] <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD>

ŠUBRT, B. 1991. Kolektívne vyjednávanie a kolektívne zmluvy. Bratislava: Práca, vydavateľstvo odborov na Slovensku. ISBN 80-7094-124-3

ŠVEC, M. 2016. Kolektívna zmluva. Bratislava: Nadácia Friedricha Eberta, zastúpenie v SR. ISBN 978-80-89149-51-3

TKÁČ, V. 2004. Odbory, zamestnávateľia, zamestnanecké rady. Košice: Eduard Szattler, Press Print, 2004, ISBN 80-89084-13-3

TOMAN, J. 2016. Zákon o kolektívom vyjednávaní: Praktický komentár. [Prvé vydanie], Bratislava: Wolters Kluwer s. r. o., ISBN 978-80-8168-456-2

Zákon č. 2/1991 Zb. o kolektívnom vyjednávaní v znení neskorších predpisov

Zákon č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov

STÁLOSŤ NEISTOTY NA MENIACOM SA TRHU PRÁCE¹

STABILITY OF UNCERTAINTY IN THE CHANGING LABOUR MARKET

Monika ČAMBÁLIKOVÁ²

Abstrakt

K očakávaným zmenám na globálnom i lokálnom trhu práce, ktoré prichádzajú v súvislosti s tzv. štvrtou priemyslovou revolúciou pribudli zmeny súvisiace s pandemiou COVID-19. Komplex týchto zmien prináša nové výzvy nielen vo sfére práce, ale tiež vo sfére občianskych (vrátane sociálnych) práv, ochrany (vrátane sociálnej ochrany a ochrany pracovných miest) a bezpečnosti (vrátane sociálneho zabezpečenia a bezpečnosti ochrany zdravia pri práci). V tomto príspevku poukážeme na niekoľko vybraných aspektov týchto zmien, ktoré súvisia s prácou a jej širším ekonomickým a spoločenským kontextom na Slovensku, a to s dôrazom na sociálne istoty zamestnancov v meniacom sa svete práce vo všeobecnosti.

Kľúčové slová

Priemysel 4.0, pandémia COVID 19, trh práce, istoty a práva zamestnancov

Abstract

Changes expected in the global and local labour market related to the so called fourth industrial revolution were added up with the COVID-19 Pandemy changes. Complex of these changes brings new challenges not only in the sphere of labour, but also in the sphere of civil (including social) rights, protection (including social protection and protection of working places/

¹ Práca vznikla v rámci projektu VEIGA 2/2020 Sociálny dialóg a kolektívne vyjednávanie v meniacom sa svete práce

² Prof. PhDr. Monika Čambáliková, CSc. Katedra verejnej správy, Fakulta verejnej politiky a verejnej správy, Vysoká škola Danubius

jobs) and security (including social welfare and safety and health protection at work). This paper is devoted to some chosen aspects of those changes related to the work and its broader economic and social context in Slovakia and with accent on the social protection of the employees in the changing world of labour in general.

Key words

Industry 4.0, COVID 19 pandemy, labour market, protection and rights of employees

ÚVOD

Pandémia nás nezastihla v najlepšej kondícii. Slovensko už od roku 2016 prestalo dobiehať najvyspelejšie ekonomiky EÚ. Štvrtá priemyselná revolúcia sa na Slovensku v porovnaní s najvyspelejšími krajinami oneskoruje a oneskorene sa dostala tiež do centra záujmu politických elít. Jej dosahy a výzvy pre verejné politiky ucelenejšie reflektovala až *Stratégia digitálnej transformácie Slovenska 2030*, vypracovaná v roku 2019. Viaceré relevantné analýzy³ pritom predpokladajú, že práve Slovensko bude patriť medzi štáty, ktorých sa najviac dotkne, pretože v jej dôsledku má byť na slovenskom trhu práce ohrozených až 60 % pracovných miest, a takmer tretina by mohla úplne zaniknúť. Programové vyhlásenie vlády na roky 2020 – 2024 reflektuje *Priemysel 4.0* komplexnejšie, pričom deklaruje záväzok vlády „napomáhať transformácii slovenskej ekonomiky v ére digitalizácie, automatizácie, umelej inteligencie a nástupu nových obchodných modelov, napr. zdieľanej ekonomiky“ (Programové..., s. 52). Odborárom v tomto programovom dokumente však „chýba akákoľvek ambícia vlády pomenovať očakávané zmeny, rozsiahle sociálne dosahy, prípadne sociálne riziká a následne snaha formulovať a konkretizovať na ne reagujúce opatrenia preventívneho, ochranného či stimulujujúceho charakteru“ (Uhlerová, M. 2021, s. 25).

Zaostávame v investíciách do infraštruktúry, meškáme s reformami modernizácie verejnej správy, zdravotníctva a školstva. „Špecifiká fungovania organizácií pôsobiacich v oblasti vzdelávania, zdravotnej starostlivosti, štátnej a verejnej správy, kultúre a doprave spočívajú v úplnom alebo čiastočnom napínaní verejného záujmu.

3 OECD (2017), *The Next Production Revolution: Implications for Governments and Business*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264271036-en>.

Dosiahnuť efektívnosť v správnom porozumení zložitosti fungovania jednotlivých (komerčných a nekomerčných) subjektov nie je jednoduché“ (Masár, D. 2013, s. 79). Vízie o ekonomike založenej na poznatkoch (*knowledge-economy*) vo veľkej miere zostávajú na súčasnom Slovensku iba víziami. To sa negatívne premieta nielen do našej nízkej konkurencieschopnosti na globálnom trhu práce, ale tiež do stagnujúcej situácie na domácom trhu práce a rastúcej neistoty v oblasti práce a zamestnania. Aj pre Slovensko platí, že „adaptácia na meniace sa externé podmienky, čo znamená i premenu smerom k nízkoenergetickej ekonomike s nízkymi emisiami skleníkových plynov, je pomalá a je v podstate ponechaná na nadnárodných firmách“ (Guasti at al. 2021).

COVID-19 zatiaľ podľa oficiálnych štatistických údajov nemal na Slovensku výrazný vplyv na rast nezamestnanosti. Firmy, ktoré museli pre koronakrízu zatvoriť prevádzky, obmedziť podnikanie alebo im výrazne poklesli tržby, mohli a môžu žiadať o pomoc cez viaceré podporné programy.

ZMENY A NEROVNOSTI NA TRHU PRÁCE

Koronakríza viaceré zmeny na trhu práce vyvolala a niektoré urýchlila. Prehĺbila dualizáciu sveta práce a modifikovala kritériá diferenciacie zamestnancov a zamestnaní.

Pretrváva obava z prolongovania „modelu lacnej práce“ a „pasce stredných príjmov“ aj v nateraz prosperujúcich odvetviach, vrátane automobilového priemyslu.

Koronakríza však urýchlila digitalizáciu firiem a tým súvisiace zmeny sa uskutočnili v priebehu niekoľkých týždňov. V prvej vlne bol najväčší záujem o služby pre vzdialenú komunikáciu a spoluprácu, ako je Microsoft Teams. Postupne prišla orientácia na komplexnejšie riešenia a žiadanými sa stali najmä nástroje pre manažment zákaznickej skúsenosti (*customer experience*), marketingové riešenia, *e-commerce*, či softvéry pre manažment ľudských zdrojov. Do digitálneho priestoru sa presunuli spolu s nakupovaním a zábavnými aktivitami aj práca a vzdelávanie (vrátane základného a umeleckého).

Otázka, do akej miery bol tento únik do on-line či virtuálneho sveta z núdze cnosť a po koronakríze sa znova všetci radšej vrátia k tradičným analógovým a osobným stretnutiam alebo sa skúsenosť z posledných mesiacov pretaví do zistenia, že aj tento

fenomén môže zvýšiť efektivitu práce, znížiť náklady a preto ju začnú mnohí uprednostňovať, je zatiaľ otvorená.

HOME OFFICE, SHARE DESK A HOT DESK

Digitalizácia a automatizácia, online práca a zvládanie digitálnej transformácie v organizácii procesov či komunikácie sa zo dňa na deň stali realitou či aspoň naliehavou výzvou aj tam, kde dovtedy boli považované za vízu budúcnosti. Zvýšil sa dopyt po pracovníkoch so špecifickou kombináciou zručností. Schopnosť zvládať krízové situácie a adaptovať sa na neustále zmeny je čoraz viac podstatným prvkom konkurenčnej schopnosti tak jednotlivých zamestnancov, ako aj firiem.

Home office (domácka práca) už nie je zriedkavým zamestnaneckým benefitom, ale stáva sa normou a štandardným ekvivalentom pracovného prostredia všade tam, kde je takáto forma práce možná. Pracovníci sú izolovaní a viazaní na domáce prostredie. Výkon práce sa už nemusí viazať na konkrétne miesto, čo môže prinášať aj zmeny v zodpovednosti za zabezpečovanie vhodných pracovných podmienok a bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci.

Flexibilnejší pracovný čas a následne aj flexibilnejšie pracovné úväzky začína preferovať čoraz viac zamestnávateľov a začína akceptovať čoraz viac zamestnancov. „*Mnohé firmy rozmyšľajú nad tým, či neprišiel koniec práce na plný úväzok. Častejšie sú pojmy share desk a hot desk*“, hovorí o súčasných pohyboch na trhu práce zástupkyňa personálnej spoločnosti Amrop Jenewein. A podľa generálnej manažérky personálnej spoločnosti Manpower „*by bolo na mieste, keby na zmeny, ktoré priniesol vývoj, v primeranom čase zareagoval aj Zákonník práce.*“ (SME, 29. 10. 2020, s. 6)

Začína sa presadzovať delenie či zdieľanie jedného pracovného miesta dvomi či viacerými zamestnancami, ich jednoduchá zameniteľnosť a v súlade s tým prichádza požiadavka na zodpovedajúcu legislatívnu úpravu v oblasti pracovných úväzkov. Je to zjavné volanie po znížení súčasného stavu relatívne vysokej ochrany zamestnanca a znamená to zvýšenie neistoty na trhu práce. Spolu s požiadavkou zníženia daňového zaťaženia takéto požiadavky na zmeny v Zákonníku práce vyjadruje čoraz viac našich zamestnávateľov, ako aj predstaviteľov strán vládnej koalície.

Nové technológie menia nielen spôsob komunikácie pri práci, ale priniesli aj doteraz neznámy spôsob jej ukončenia. „*Videokonferencie sa okrem iného stali nástrojom*

aj pre oddelenia ľudských zdrojov pri prepúšťaní, “ všíma si v tejto súvislosti Marián Biel. Uvádza, že takúto síce racionálnu, ale pomerne chladnú formu si zvolila napríklad veľká sieť amerických fitnesscentier 24 Hour Fitness. Zamestnanci dostali upozornenie na dôležitý skupinový video hovor mailom a na ňom sa potom dozvedeli túto nepríjemnú správu. Podobne cez video hovor ukončil spoluprácu s 3 500 zamestnancami aj Uber. Prepustil tak až 14 percent svojej pracovnej sily. Podobne to bolo s viac než 400 zamestnancov firmy Bird. Iba vopred pripravený zvukový záznam s prečítaným stanoviskom firmy o tom, čo ju k takémuto kroku vedie. (Biel, M., 2020). Ukazuje sa, že súčasné inovácie v oblasti technológií, ako aj nové organizácie práce či riadenia ľudských zdrojov môžu prinášať nielen zníženú ochranu pracovných miest, ale aj samotnej ľudskej dôstojnosti zamestnancov.

Na trhu práce sú ešte viac ako predtým vítaní a konkurencieschopní pracovníci disponujúci technickými, technologickými, digitálnymi zručnosťami, s jazykovou výbavou a tzv. *soft skills* ako je kreativita, inovatívnosť, zvládanie stresu a lojalita. Sú to však výzvy a nároky, ktoré nezvládajú všetci. Tí, ktorí mali problém získať kvalitné pracovné miesto či absolvovať požadovanú rekvalifikáciu aj pred pandemiou, sú vo zvýšenej miere ohrození nielen aktuálne hroziacou nezamestnanosťou, ale tiež dlhodobou nezamestnateľnosťou. Nerovnosti, rovnako aj neistota na trhu práce sa v dôsledku pandémie budú zrejme zvyšovať.

KURZARBEIT – DVA PRÍSTUPY

Skrátený pracovný čas – *kurzarbeit*, ktorý s súčasnosťou v snahe udržať zamestnanosť, predísť krachu firiem a kompenzovať stratu príjmu zamestnancov aktivujú mnohé európske štáty, u nás vstúpil do platnosti 1. marca 2022.

Vo vzťahu k myšlienke, ako aj praktickej realizácii *kurzarbeitu* sa však ozývajú aj kritické hlasy. Podľa analytika inštitútu INESS Radovana Ďuranu je s ním spojených množstvo negatív. „Zbavuje totiž firmy a zamestnancov zodpovednosti za vlastné zabezpečenie, či už ide o zodpovedné hospodárenie firmy, alebo hotovostné rezervy a získavanie ďalšieho vzdelávania v prípade zamestnancov“, hovorí. *Kurzarbeit* podľa neho „podporuje konzervovanie starých pracovných miest, ktoré by mali byť zrušené.“ (Pravda, 22. 10. 2020, s. 9) Navyše podľa analytika Finlord.cz Borisa Tomčiaka je od *kurzarbeitu* veľmi blízko ku garantovanému príjmu a trvalej zamestnanosti. „Ľudia a firmy si na istotu zvyknú a nebudú počítať s tým, že môžu

pri slabej výkonnosti prísť o prácu. Tým pádom bude klesať produktivita práce, hovorí.“ (tamže)

Inak k tejto problematike pristupujú odbory. Reagujú na to, že kurzarbeit znamená pre mnohých zamestnancov výraznú stratu príjmu. Napríklad nemecké odbory sa preto už niekoľko rokov snažia navýšiť štátom poskytovaný vyrovnávací príspevok na mzdy pre pracovníkov v režime kurzarbeit pomocou tarifne záväzných doplatkov mzdy. Viaceré tarifné záväzné opatrenia boli vyjednané už aj v priebehu krízy v rokoch 2008-2009. „Pandémia koronavírusu ukázala, aké dôležité sú kolektívne zmluvy, ktoré regulujú domácku prácu, zvyšovanie mzdy v režime kurzarbeit, uplatňovanie konta pracovnej doby a pod. V súvislosti s koronakrízou bolo uzavretých množstvo tarifných dohôd určujúcich doplatky mzdy v režime kurzarbeit. Okrem iných v gastronómii, filmovom priemysle, kovopriemysle a elektropriemysle, v chemickom priemysle, vo verejných službách, či v Deutsche Telecom. Tým je možné navýšiť mzdy pre pracovníkov v režime kurzarbeit až na 100 %“ (Bernstorf, A., 2020, s. 24 – 25).

Aj tento príklad potvrdzuje dôležitú úlohu odborov a sociálneho dialógu pri ochrane záujmov, práv a istôt zamestnancov. O to viac zaráža, že práve v období koronakrízy sociálny dialóg na Slovensku na národnej úrovni (v tripartite) takmer absentoval. Pritom „vzhľadom na to, že dopad pandemických opatrení na jednotlivé odvetvia sa líšil, bolo žiadúce viesť sociálny dialóg na národnej i odvetvovej úrovni“ (Mansfeldová, 2005).

ZNÍŽENIE ZAMESTNANECKEJ PARTICIPÁCIE

Tripartita bola v období korona krízy na Slovensku niekoľko mesiacov nefunkčná. Sociálni partneri nemali možnosť vyjadrovať sa k relevantným legislatívnym návrhom. Viac ako inokedy chýbalo hľadanie spoločenského konsenzu pri prijímaní a realizácii rozhodnutí, ktoré ovplyvňovali životy ľudí ako zamestnancov i ako občanov. Vláda v tomto období nielenže spochybňovala reprezentatívnosť a legitimitu Konfederácie odborových zväzov SR (KOZ) ako doterajšieho monopolného zástupcu zamestnancov v tripartite, ale cez novelu Zákonníka práce hodlala zmeniť zákon o tripartite tak, aby zamestnancov i zamestnávateľov v nej zastupovali najmenej po tri organizácie. Zástupcovia KOZ vyzývali opakovane na stretnutie s vedením vlády, ako aj na zvolanie rokovania Hospodárskej a sociálnej rady SR. Na rozdiel

od mnohých európskych krajín, vláda neprizvala na tieto rokovania zástupcov zamestnancov.

V tomto období prebiehali bilaterálne rokovania zástupcov zamestnávateľov s ministrom hospodárstva a podpredsedom vlády Richardom Sulíkom o ekonomických a sociálnych opatreniach, cieľom ktorých bolo zlepšiť podnikateľské prostredie (tzv. podnikateľské kilečká). Mnohé z týchto návrhov opatrení vyvolali na strane odborov znepokojenie, keďže podľa vyjadrení predstaviteľov KOZ SR predstavujú obmedzenie práv zamestnancov a odborov na pracovisku. Správa Eurofound z apríla 2021 zaradila Slovensko medzi krajiny, kde výnimočný stav bol použitý ako zdôvodňovanie obchádzania práv zamestnancov zo strany vlády. Navyše „protipandemické opatrenia narušili fungovanie tak preventívnych, ako aj kontrolných mechanizmov v oblasti BOZP“, pričom Slovensko nevytvorilo žiaduci vyšší štandard ochrany nielen práv, ale tiež zdravia a bezpečnosti pracovníkov v zdravotníctve (Capíková, S., 2021, s. 5)

Oslabovanie odborov a predstieranie štátu, že riešenie otázok zamestnanosti je len v jeho moci má za následok všeobecný úpadok hodnôt a vedie v spoločnosti k eskalácii straty rešpektu občanov k autoritám, stranám, verejnej správe a funkciám demokratického štátu. (Králik, 2017, s. 104). Zároveň oslabovanie odborov ako organizácie obhajujúcej práva a istoty zamestnancov a aj ako významného aktéra pri realizácii a rozvíjaní sociálnej dimenzie občianstva zvyšuje nielen faktický stav, ale aj subjektívny pocit ohrozenia a neistoty na trhu práce.

ZVYŠOVANIE NEROVNOSTI A NEISTOTY

Niektorí sa domnievajú, že negatívne ekonomické dôsledky pandémie pocíti najmä mladá generácia. Výskumníci v USA začínajú hovoriť o Generácii C ako generácii, ktorú COVID 19 postihne najviac. Pandémia teda zvyšuje sociálno-ekonomické nerovnosti aj tým, že sa zväčšujú rozdiely v distribúcii jej negatívnych dopadov. Pri reflexii súčasnej situácie na Slovensku si všímame, že medzi skupiny najviac postihnuté – a súčasne často najmenej odškodňované – patria napríklad ženy – malé podnikateľky a živnostníčky. Ohrozenie ekonomickej samostatnosti a sebastačnosti žien a je zároveň sprevádzané rastúcim politickým tlakom na sprísnenie interrupcií. Ukazuje sa, že emancipácia a rovnoprávnosť žien ako civilizačný výtobytok moderných demokratických spoločností sa môže stať menej samozrejým a krehkejšim,

ako by sme si ešte pred nedávnom pripúšťali. Rast domáceho násillia sa potom javí ako jeden z negatívnych sprievodných javov či vedľajších účinkov tohto trendu.

Hľadanie rovnováhy medzi slobodou a istotou (istotou v zmysle zabezpečenia a bezpečia) je dôležitou teoretickou témou a praktickým problémom politických moderných dejín, ale aj aktuálnou výzvou súčasnosti. Za hlavnú hrozbu demokracie sa tradične – a napríklad v období socializmu u nás oprávnene - považovalo upieranie občianskych a politických práv, ergo toho, čo bránilo slobode občana. V súčasnosti však možno rozpoznať aj nebezpečenstvo, ktoré môže prameniť z nedostatku istoty a pocitu bezpečia. V tejto súvislosti Zygmunt Bauman argumentuje: „Ak nám chýba sloboda, nemôžeme sami seba určovať, odporovať a vynútiť si, aby náš hlas platil. Ak nám chýba bezpečie, strácame odhodlanie nachádzať dôvody na odpor a konať v mene spoločnosti, ktorá by lepšie uspokojila ľudské potreby a túžby. V oboch prípadoch je výsledok podobný: oslabenie demokratickej vízie, úpadok schopnosti politického konania, masívne opustenie politiky a strata zodpovedného občianstva.“ (Bauman, 2004, s. 71)

Neplnohodnotné zamestnania a rôzne prekérne formy práce vytvárajú spoločenskú skupinu, ktorú vo svojej knihe *Prekariát: Nová nebezpečná trieda* (2018) britský ekonóm Guy Standing popisuje ako rýchlo sa rozrastajúcu sociálnu triedu, ktorá zahŕňa ľudí vystavených ekonomickej neistote, ktorí „na rozdiel od salariátu majú minimálnu dôveru ku kapitálu či štátu a ktorí nie sú, na rozdiel od proletariátu, viazaní vzťahom spoločenskej zmluvy, ktorá by im výmenou za lojalitu poskytovala určité pracovné istoty, čo bol prípad nepísanej dohody, na ktorej bol založený sociálny štát.“ (Standing, 2018, s. 25) Prekariát, ako tvrdí Standing, predstavuje zdroj potenciálnej spoločenskej nestability, pretože jeho vnútorná rozpoltenosť a nedostatočná participácia v rozhodovaní o veciach verejných ho môže uvrhnúť do náručia politického extrémizmu a podnietiť k útokom na sociálne najslabšie a najzraniteľnejšie skupiny.

„Pre súčasný vývoj svetovej ekonomiky je charakteristický najvyšší index neistoty od obdobia po druhej svetovej vojne“, tvrdí významný slovenský ekonóm Juraj Sipko. Svetová pandémia a s ňou spojený proces svetovej recesie je podľa neho zároveň príležitosťou na riešenie doposiaľ riešiteľných a nevyriešených problémov vo svetovej ekonomike, vrátane znižovania chudoby, spravodlivého prerozdelenia príjmov, ochrany najzraniteľnejšej časti populácie a podpory a vytvorenia podmienok pre príležitosti pre všetkých. (Hucáková, M. 2020)

ZÁVER

Stotožňujeme sa s tými, ktorí sa domnievajú, že je potrebné v súlade s princípmi univerzalizmu ľudských práv a na ich základe aj v čase štvrtej priemyslovej revolúcie a akejkolvek spoločenskej krízy usilovať o univerzálnu a kolektívne zaručovanú istotu (zabezpečenie všetkých občanov). Zároveň považujeme za potrebné upozorňovať na jej dôležitosť tým viac, čím menej je (najmä veľkou časťou vládnucich politických elít) vnímaná ako oprávnený cieľ politiky a čím menej sa cení ako hodnota, ktorú treba obhajovať. V tomto kontexte stúpa význam všetkých aktérov a inštitúcií, ktorí chránia sociálne občianske práva a zamestnanecké istoty. Takýmito aktérmi tradične boli najmä tradiční aktéri sociálneho partnerstva – združenia zamestnancov (odborníci) a zamestnávateľov, ako aj sociálny štát. Všetci traja títo aktéri sú v súčasnosti konfrontovaní s novými výzvami. Mnohým z týchto výziev sú vystavené dokonca niektoré základné piliere, na ktorých je postavená naša spoločnosť.

POUŽITÁ LITERATÚRA A ZDROJE

BAUMAN, Z. (2004). Individualizovaná spoločnosť. Mladá fronta, Praha. ISBN 80-204-1195-X

BERNSTORF, A. (2020). Tarifbindung and Tarifpolitik in Deutschland. In: Sociálny dialóg v budúcom svete práce. Sborník zahraničných textů. ČMKOS, Nakladatelství Soudy, Praha. ISBN 978-80-86809-31-1

BIEL, M.: Koronakríza priniesla boom videokonferencií. In: TREND, Týždenník o ekonomike a podnikaní, 25. jún 2020

CAPÍKOVÁ, S. (2021). Odborové organizácie a ochrana zdravia zdravotníckych pracovníkov (nie len) v čase pandémie COVID-19. s.217 – 227 In: Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2021 [elektronický dokument]: zborník z online medzinárodnej vedeckej konferencie doktorandov a mladých vedeckých pracovníkov. -: 1. vyd. ISBN 978-80-7160-618-5. - Bratislava: Právnická fakulta UK, 2021. - S. 259-268 [online] Dostupné Z: <https://www.flaw.uniba.sk/veda/konferencie-a-podujatia/milniky-prava-v-stredoeurpskom-priestore/zborniky/>

GUASTI, P. – MANSFELDOVÁ, Z. - MYANT, M. - BÖNKER, F. (2021). Sustainable Governance in the Context of the COVID-19 Crisis. Czech Republic. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung Publishing House, 37 s. https://www.sginetwork.org/docs/2021/country/SGI2021_Czechia.pdf

HUCÁKOVÁ, M. Svetová vírusová kríza a jej vplyv na svetovú ekonomiku. www.sav.sk/news/8862 zo dňa 11. 5. 2020

KRÁLIK, J. (2017). *Dôsledky ekonomických reforiem a politického rozhodovania na politiku a spoločnosť*. In *Nové fenomény v súčasnej politice*. Academia rerum civilium – Vysoká škola politických a spoločenských vied, Kutná Hora. Machiavelli Press Praha. 360 s. ISBN 978-80-88147-07-7

MANSFELDOVÁ, Z. (2005) “Sociální dialog a jeho budoucnost (Social Dialogue and its Future). In Mansfeldová, Zdenka and Aleš Kroupa (eds.), 2005. *Participace a zájmové organizace v České republice (Participation and interest organisations in the Czech Republic)*. Praha: Sociologické nakladatelství SLON, pp. 105-128

MASÁR, D. (2013) *Problémy marketingu vo verejnom sektore*. 1.vyd. - Sládkovičovo, Fakulta verejnej politiky a verejnej správy: Vysoká škola v Sládkovičove, 2013.- 164 s.- ISBN 978-80-89267-94-1.

OECD (2017), *The Next Production Revolution: Implications for Governments and Business*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264271036-en>.

SCHNIEREROVÁ, D.: Trh práce prechádza prestavbou. SME 29. 10. 2020 – príloha

STANDING, G. (2018) *Prekariát. Nová nebezpečná trieda*. RUBATO, Praha 2018. ISBN 978-807705-64-3

UHLEROVÁ, M. (2020): *Politika zamestnanosti: ako je vláda (ne)prípravená na nové výzvy zo sveta práce*. In: Schmögnerová, B. a kol.: *Program vlády 2020 -2024: Pohľad zľava*, Bratislava, Friedrich Ebert Stiftung 2020. ISBN 978-80-89149-82-7, pp. 23 -26

Stratégia digitálnej transformácie Slovenska do 2030 (2019) dostupné na: <https://www.mirri.gov.sk/sekcie/informatizacia/digitalna-transformacia/strategia-digitalnej-transformacie-slovenska-2030/index.html>

PROCES RIEŠENIA PRIESTUPKOV NA OKRESNÝCH ÚRADOCH

THE PROCESS OF DEALING WITH OFFENCES AT DISTRICT OFFICES

Katarína DROCÁROVÁ¹

Abstrakt

Práca sa zaoberá vysvetlením základných inštitútov zákona o priestupkoch ako aj postupom pri riešení priestupkov na odboroch všeobecnej vnútornej správy Okresných úradov. Cieľom bolo stručne a zrozumiteľne vysvetliť proces vybavovania priestupkov na príslušných odboroch od zabezpečenia objasňovania až po vydanie rozhodnutia vo veci. Na dosiahnutie tohto cieľa bolo potrebné vysvetliť kompetencie štátnych orgánov vo veciach priestupkov ako aj rozanalyzovať konanie, ktoré zákon za priestupok považuje. Následne sú popísané druhy rozhodnutí, ktoré možno vydať v konaní o priestupkoch a podmienky, za ktorých môže byť konkrétne rozhodnutie vydané. S vydaním rozhodnutia úzko súvisí aj uloženie sankcie za priestupok, trovy konania ako aj otázka zániku zodpovednosti za priestupok. Analýza priestupkového konania potvrdila potrebu kvalitne nastavenej spolupráce medzi orgánmi objasňujúcimi priestupky a orgánmi, ktoré vo veci priestupkov vystupujú ako rozhodovacie orgány.

Kľúčové slová

priestupok, zákon o priestupkoch, druhy rozhodnutí o priestupkoch, sankcie uložené za priestupok, príčiny páchania priestupkov, zodpovednosť za priestupok

Abstract

The paper deals with the explanation of the basic institutes of the Act on Offences as well as procedures for dealing with offences in the general internal administration departments of the

¹ JUDr. Katarína Drocárová - Doktorandka na Fakulte verejnej politiky a verejnej správy, Vysoká škola Danubius

District Offices. The aim was to explain in a concise and comprehensible manner the process of dealing with offences at the relevant departments from the provision of clarification to the issuance of a decision in the case. In order to achieve this objective, it was necessary to explain the competences of the state authorities in matters of offences and to analyse the actions which the law considers to be an offence. Subsequently, the types of decisions that may be issued in misdemeanour proceedings and the conditions under which a particular decision may be issued are described. Closely related to the issue of a decision is the imposition of a penalty for the offence, the costs of the proceedings and the question of the extinction of liability for the offence. The analysis of the offence procedure has confirmed the need for a well-established cooperation between the authorities clarifying offences and the authorities which act as decision-making bodies in the matter of offences.

Key words

misdemeanour, law on misdemeanours, types of decisions on misdemeanours, sanctions imposed for misdemeanours, causes of misdemeanours, liability for misdemeanours

VECNÁ A MIESTNA PRÍSLUŠNOSŤ NA PREJEDNANIE PRIESTUPKOV

Priestupkovú agendu na Okresných úradoch vybavujú odbory všeobecnej vnútornej správy, ktoré sú vo veciach priestupkov rozhodovacím orgánom. Vecnú príslušnosť na prejednanie priestupkov vymedzil do kompetencie Okresných úradov zákon č.372/1990 Zb. o priestupkoch (ďalej len „zákon o priestupkoch“). Podľa osobitných zákonov sú na prejednanie niektorých priestupkov vecne príslušné aj iné orgány štátnej správy, prípadne aj orgány samosprávy. Prevažnú väčšinu priestupkov upravených v zákone o priestupkoch ako aj niektoré priestupky upravené v osobitných právnych predpisoch však riešia odbory všeobecnej vnútornej správy Okresných úradov (ďalej aj „správne orgány“).

Čo sa týka miestnej príslušnosti, tá je podľa §55 ods.1 zákona o priestupkoch vymedzená miestom, kde došlo k spáchaniu konkrétneho priestupku. Na základe tohto ustanovenia zákona je odbor všeobecnej vnútornej správy príslušného Okresného úradu miestne príslušný na prejednanie všetkých priestupkov, ktoré boli spáchané v jeho územnom obvode. V odôvodnených prípadoch, napríklad ak majú účastníci

konania o priestupku trvalé bydlisko v územnom obvode iného okresného úradu, ako je miesto, kde sa priestupok stal, môže byť vec postúpená na prejednanie aj inému vecne príslušnému správneému orgánu.

PROCES OBJASŇOVANIA PRIESTUPKOV

Správny orgán je vo veciach priestupkov rozhodovacím orgánom, pričom objasňovaciu činnosť, ktorá predchádza vydaniu samotného rozhodnutia o priestupku vykonávajú orgány polície v okrese, konkrétne príslušné obvodné oddelenia policajného zboru. V prípadoch, ak sa priestupok nepodarí vybaviť v blokovom konaní, objasnené priestupky zasielajú správnym orgánom na rozhodnutie aj referáty priestupkov príslušnej mestskej, respektíve obecnej polície, prípadne zložky železničnej alebo vojenskej polície.

Správne orgány okrem priestupkových spisov postúpených a objasnených príslušnými orgánmi polície riešia aj veci z trestného konania, ktoré boli na základe právoplatného Uznesenia postúpené na priestupkové konanie z dôvodu, že skrátene vyšetrovanie preukázalo, že sa nejedná o trestný čin, ale ide o podozrenie zo spáchania priestupku.

Výnimku z tohto postupu tvoria niektoré druhy priestupkov, ktorých objasňovanie si zabezpečuje správny orgán sám v rámci svojich kompetencií. Jedná sa napríklad o priestupky na úseku práva na prístup k informáciám podľa §42a zákona o priestupkoch, priestupky na úseku ochrany pred alkoholizmom a inými toxikomániami podľa §30 zákona o priestupkoch alebo sú to tzv. volebné priestupky, teda priestupky spáchané porušením ustanovení zákona č.180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov ako aj priestupky súvisiace s porušením zákona č.181/2014 Z.z. o volebnej kampani. Túto skupinu priestupkov rieši správny orgán na základe oznámenia o podozrení zo spáchania priestupku doručeného príslušnou okrskovou volebnou komisiou, respektíve na základe podnetu Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán.

VŠEOBECNÉ INFORMÁCIE O PRIESTUPKOKCH

Primárny zákon, o ktorý sa pri vydávaní rozhodnutí o priestupkoch správny orgán opiera je zákon č.372/1990 Zb. o priestupkoch (ďalej len „zákon o priestupkoch“), ktorý podrobne upravuje všetky inštitúty súvisiace s priestupkami.

Veci neupravené týmto zákonom upravuje zákon č.71/1967 Zb. o správnom konaní, ktorý má vo vzťahu k zákonu o priestupkoch subsidiárnu funkciu, jedná sa o sekundárny právny predpis. Niektoré priestupky sú upravené v osobitných právnych predpisoch.

Pri riešení priestupkov je okrem uvedených zákonov potrebná znalosť aj množstva iných právnych predpisov, ktorých potreba aplikácie vyplynie z konkrétneho prípadu.

POJEM PRIESTUPOK A VZNIK ZODPOVEDNOSTI ZA PRIESTUPOK

Pojem priestupok definuje §2 zákona o priestupkoch, v zmysle ktorého je priestupkom každé zavinené konanie, ktoré porušuje, alebo ohrozuje záujem spoločnosti a je za priestupok výslovne označené v zákone o priestupkoch alebo v inom zákone.

Skutkovú podstatu každého priestupku charakterizujú štyri obligatórne znaky a to subjekt, subjektívna stránka, objekt a objektívna stránka. Aby mohlo byť určité konanie posúdené ako priestupok, musia byť naraz naplnené všetky uvedené znaky skutkovej podstaty.

Na zodpovednosť za priestupok v zmysle §3 zákona o priestupkoch stačí zavinenie z nedbanlivosti, pokiaľ zákon výslovne neustanovuje, že je potrebné úmyselné zavinenie. Na základe toho musí správny orgán pri každom konkrétnom priestupku posudzovať, či zákon vyžaduje úmyselné konanie páchatel'a, alebo stačí len nedbanlivosť.

Zodpovednosť za priestupok vzniká dovŕšením pätnásteho roku veku. Osoby mladšie ako 15 rokov ako aj osoby, ktoré pre duševnú poruchu v čase spáchania priestupku nemohli rozpoznať následky svojho konania, respektíve nevedeli ovládať svoje konanie, nie sú za priestupok zodpovedné. Nedostatok rozpoznávacej respektíve ovládacej schopnosti páchatel'a musí existovať v čase spáchania priestupku a musí byť preukázaný napr.odborným vyjadrením ošetrojúceho lekára, prípadne znaleckým posudkom.

Na druhej strane, zodpovednosti za priestupok sa nezbavuje osoba, ktorá sa do stavu nepričetnosti priviedla hoci len z nedbanlivosti požitím alkoholu alebo inej návykovej látky. Takže v prípade, ak páchatel' spáchal priestupok v stave pod vplyvom alkoholu alebo pod vplyvom akejkoľvek inej návykovej látky, je za svoje konanie plne zodpovedný a táto skutočnosť neospravedlňuje jeho konanie.

Osobitný právny režim sa vzťahuje na riešenie priestupkov spáchaných mladistvými osobami, t.j. osobami, ktoré v čase spáchania priestupku dosiahli vek 15 rokov avšak neprekročili vek 18 rokov. Pri prejednávaní priestupkov spáchaných mladistvou osobou musí správny orgán dôrazne dbať na zachovanie zákonných práv mladistvých. Tieto priestupky nemožno riešiť v rozkaznom konaní. Správny orgán ich musí riešiť výlučne nariadením ústneho pojednávania, pričom pri vypočutí mladistvých páchatel'ov musia byť prítomní ich zákonní zástupcovia a zároveň aj sociálny kurátor z miestne príslušného Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny.

Zákon o priestupkoch obsahuje aj negatívne vymedzenie priestupku, t.j. ustanovenie o tom, aké konanie sa za priestupok nepovažuje. Podľa §2 ods.2 zákona o priestupkoch priestupkom nie je konanie, ktorým niekto primeraným spôsobom odvracia priamo hroziaci útok na záujem chránený zákonom alebo nebezpečenstvo priamo hroziace záujmu chránenému zákonom. Jedná sa o prípad tzv. nutnej obrany, ktorej podmienkou je, že musí byť primeraná a musí smerovať proti útoku ktorý priamo hrozí, alebo pretrváva.

DRUHY ROZHODNUTÍ VYDANÝCH V PRIESTUPKOVOM KONANÍ

Zákon o priestupkoch umožňuje vzhľadom na zistený skutkový stav vecí vydať správne mu orgánu v priestupkovom konaní nasledovné druhy rozhodnutí :

1. Záznam o odložení veci
2. Rozkaz o uložení sankcie za priestupok
3. Rozhodnutie o uznaní obvineného za vinného
4. Rozhodnutie o zastavení konania

Forma rozhodnutia vydaného pri riešení priestupkov závisí od preukázaných skutočností a zabezpečenej dôkaznej situácie.

1. **Záznam o odložení veci** podľa §66 zákona o priestupkoch vydá správny orgán v prípade, ak došlé oznámenie neodôvodňuje začatie konania o priestupku. Je to tak v prípadoch, keď konanie obvineného nenapĺňa skutkovú podstatu žiadneho priestupku, chýba niektorý zo znakov skutkovej podstaty priestupku alebo sa jedná o občianskoprávny spor. Priestupkovú vec je možné odložiť aj v prípade, ak sa zistí, že vo veci prebieha trestné stíhanie, alebo konanie na inom orgáne,

d'alej v prípade ak o skutku už bolo právoplatne rozhodnuté, alebo sa jedná o návrhové priestupky, pričom návrh na začatie konania podal navrhovateľ oneskorene. Tak je to v prípade priestupku urážky na cti podľa §49 ods.1 písm.a) zákona o priestupkoch, alebo v prípade priestupku na úseku práva na prístup k informáciám podľa §42a zákona o priestupkoch. K vydaniu Záznamu o odložení veci pristúpi správny orgán aj v prípade, ak pred začatím konania zistí, že osoba podozrivá z priestupku v čase jeho spáchania nedovršila vek 15 rokov ako aj v prípade ak táto osoba, v čase spáchania priestupku bola preukázateľne nepríčetná.

2. V prípade, ak je možné vo veci rozhodnúť na základe dokumentov a výpovedí doložených do spisu z polície t.j. v prípade kvalitne vykonaného objasňovania, respektíve ak je vina obvineného jednoznačne preukázaná, prípadne obvinený sa priznal ku svojmu konaniu, alebo jeho vinu zhodne preukázali výpovede svedkov, správny orgán bez ďalšieho konania, respektíve bez nariadenia ústneho pojednávania vydá **Rozkaz o uložení sankcie za priestupok**, ktorým obvineného uzná za vinného a uloží mu niektorú zo zákonom stanovených sankcií.

Jedná sa o zrýchlenú formu konania, ktorá umožňuje vydanie rozhodnutia bezodkladne, bez ďalšieho konania a dokazovania.

Voči vydanému rozkazu môže účastník konania do 15 dní od jeho doručenia podať opravný prostriedok, ktorým je odpor. Pri podaní odporu sa rozkaz automaticky zrušuje a správny orgán pokračuje v konaní tým, že vo veci nariadi ústne prejednanie priestupku, na ktoré predvolá všetky osoby, ktoré boli pri incidente, respektíve priestupku prítomné.

V prípade ak v rámci objasňovania priestupku nebola dostatočne zabezpečená dôkazná situácia, alebo pri priestupku nebol prítomný žiaden svedok, ktorý by vedel potvrdiť respektíve vyvrátiť skutočnosti uvádzané oznamovateľom, alebo obvineným, taktiež v prípade nedostatku listinných dôkazov ako aj v prípade návrhových priestupkov a priestupkov spáchaných mladistvou osobou, musí správny orgán vo veci uskutočniť ústne prejednanie priestupku a v závislosti od skutočností zistených na pojednávaní, môže vo veci vydať nasledovné dva druhy rozhodnutí :

3. **Rozhodnutie o uznaní obvineného za vinného**, v prípade, ak sa na ústnom pojednávaní podarí či už na základe listinných dôkazov, alebo pomocou výpovedí

preukázať vina obvineného. Správny orgán v uvedenom rozhodnutí súčasne rozhodne aj o druhu uloženej sankcie, v prípade pokuty určí jej presnú výšku.

4. Ak sa pri prejednaní priestupku zistí, že nastal niektorý z dôvodov uvedených v §76 ods.1 zákona o priestupkoch, napríklad pri ústnom pojednávaní na základe zistených dôkazov dospeje správny orgán k záveru, že prejednávaný skutok sa nestal, oznámené konanie nie je priestupkom, alebo sa zistí, že skutok nespáchal obvinený, prípadne spáchanie skutku nebolo obvinenému preukázané, zodpovednosť za priestupok zanikla ako aj v ďalších prípadoch uvedených v §76 ods.1 zákona o priestupkoch, vtedy správny orgán vydá **Rozhodnutie o zastavení konania**.

Priestupkové konanie je dvojstupňové. Odbory všeobecnej vnútornej správy Okresných úradov v tomto konaní vystupujú ako prvostupňové orgány. Opravným prostriedkom proti rozhodnutiu vydanému v priestupkovom konaní je odvolanie, o ktorom rozhoduje odbor opravných prostriedkov Okresného úradu v sídle príslušného kraja.

SANKCIE ULOŽENÉ ZA PRIESTUPOK

V prípade vydania rozhodnutí podľa bodu 2. a 3. predchádzajúceho odseku zákon o priestupkoch umožňuje uložiť páchatel'ovi priestupku, teda osobe uznanej za vinnú z priestupku niektorú zo zákonom stanovených sankcií upravených v §11 ods.1 zákona o priestupkoch a to:

5. pokarhanie
6. pokutu
7. zákaz činnosti
8. prepadnutie vecí

Jednotlivé sankcie môžu byť uložené samostatne, alebo spolu s inou sankciou. Zákon o priestupkoch však vylučuje súčasné uloženie sankcie pokarhania a sankcie pokuty.

Najefektívnejšou sankciou, ktorá najlepšie plní výchovnú funkciu a má zabrániť páchatel'om v opakovaní protiprávneho konania je jednoznačne peňažná pokuta. Zákon o priestupkoch pri väčšine priestupkov upravuje iba maximálnu výšku peňažnej

pokuty, pričom o konkrétnej výške pokuty rozhodne správny orgán podľa svojej vlastnej úvahy na základe zváženia všetkých okolností za ktorých došlo k spáchaniu priestupku. Správny orgán musí posúdiť najmä závažnosť spáchaného priestupku, spôsob akým bol priestupok spáchaný, následky, ktoré spôsobil, okolnosti, za ktorých bol priestupok spáchaný, mieru zavinenia, prípadne pohnútky, ktoré páchatel'a viedli k protiprávnemu konaniu. Nemenej dôležitá pre určenie výšky uloženej peňažnej pokuty je aj informácia o osobe páchatel'a zistená z Ústrednej evidencie priestupkov Ministerstva vnútra SR, podľa ktorej správny orgán zistí, či páchatel' bol v minulosti uznaný za vinného zo spáchania obdobného priestupku a aká sankcia mu bola za tento priestupok uložená.

Sankciu, respektíve výšku uloženej pokuty musí správny orgán vo svojom rozhodnutí podrobne odôvodniť.

Úhradu pokút po správoplatnení rozhodnutí správne orgány kontrolujú v pravidelných časových intervaloch, pričom neuhradené pokuty zasielajú na vymáhanie na príslušnú sekciu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky.

Pokuty uložené za priestupky sú príjmom štátneho rozpočtu. V osobitných prípadoch z dôvodov hodných osobitného zreteľa umožňuje zákon o priestupkoch od uloženia pokuty celkom alebo čiastočne upustiť.

Zákon o priestupkoch upravuje aj prípady, keď sa ten istý páchatel' dopustí viacerých priestupkov. Tieto priestupky sa prejednávajú v spoločnom konaní, pričom zákon umožňuje uložiť páchatel'ovi sankciu, ktorá sa vzťahuje na priestupok, ktorý je podľa zákona o priestupkoch najprísnejšie postihnuteľný.

TROVY KONANIA

Osobe, ktorá bola uznaná za vinnú z priestupku, prípadne v zákonom stanovených prípadoch navrhovateľovi, na návrh ktorého bolo začaté konanie v prípade tzv. návrhových priestupkov, ukladá zákon o priestupkoch povinnosť uhradiť štátu trovy spojené s prejednaním priestupku.

Trovy konania sa uhrádzajú paušálnou sumou ustanovenou Ministerstvom vnútra SR po dohode s Ministerstvom financií SR všeobecne záväzným právnym predpisom, pričom táto suma predstavuje výšku 16,-euro._

PRIČINY PÁCHANIA NAJČASTEJŠIE SA VYSKYTUJÚCICH PRIESTUPKOV

Pri priestupkoch proti občianskemu spolunažívaniu podľa §49 ods.1 zákona o priestupkoch dlhoročná prax ukázala, že najčastejšou príčinou ich páchania sú hlavne :

- **napäté rodinné vzťahy** či už v rámci najbližšej rodiny, kde hlavným spúšťačom konfliktov sú rozvody a s nimi spojené problémy pri vyporiadaní bezpodielového spoluvlastníctva manželov ako aj problémy súvisiace so zverením spoločných detí do starostlivosti jedného z rodičov, v rámci širšej rodiny sú to hlavne konflikty týkajúce sa hospodárenia so spoločným majetkom alebo problémy spojené s dedením, ktoré majú pôvod v minulosti,
- **zlé medziľudské vzťahy**, spojené so stále viac sa stupňujúcimi sociálnymi a ekonomickými rozdielmi medzi občanmi,
- **požívanie alkoholu**, alebo závislosť na iných návykových látkach a s nimi spojená agresivita,
- **problémy spojené s podielovým spoluvlastníctvom nehnuteľnosti** napr.: spoločné dvory, spoločné prístupové cesty,

Pri priestupkoch proti majetku podľa §50 ods.1 zákona o priestupkoch je najčastejšou príčinou ich páchania :

- **zlá sociálna situácia, nezamestnanosť** a z toho vyplývajúca snaha o zadováženie si základných životných potrieb,
- snaha zabezpečiť si predajom odcudzených vecí **peniaze na nákup alkoholu a iných návykových látok**,
- **poškodenie cudzej veci pod vplyvom alkoholu**, prípadne iných návykových látok,
- **zlé susedské, rodinné a medziľudské vzťahy** a s nimi spojená snaha o pomstu,

Pri priestupkoch proti verejnému poriadku podľa §47 a §48 je to hlavne nadmerné požitie alkoholu, alebo iných návykových látok

PROBLÉMY PRI PREJEDNÁVANÍ PRIESTUPKOV

Pri riešení priestupkov často dochádza k situáciám, keď z objektívnych dôvodov nie je možné vykonať jednotlivé úkony, respektíve vydať rozhodnutie o priestupku v zákonom stanovenej lehote.

Všeobecne sa jedná hlavne o nasledovné problémy:

- **problémy pri doručovaní písomných predvolaní na pojednávanie** (predvolané osoby si nepreberajú písomné predvolania na pojednávanie, na doručovanej adrese sú neznámi),
- predvolané osoby sa **nedostavujú na pojednávania** aj napriek tomu, že riadne a včas prevzali písomné predvolania,
- z dôvodu väčšieho časového odstupe medzi spáchaním priestupku a jeho prejednaním, majú predvolané osoby pri ústnych pojednávaniach **problém spomenúť si na podstatné detaily incidentu**, ich výpovede z uvedeného dôvodu nie sú dostatočne podrobné, chýba im výpovedná hodnota,
- **nedostatočné zabezpečenie objasňovania priestupku** (napríklad chýbajú výpovede svedkov, chýbajú vyjadrenia poškodeného k nároku na náhradu škody, nezabezpečené listinné dôkazy ako napríklad doklad o spôsobenej škode, vyjadrenie ošetrojúceho lekára, respektíve znalca k duševnému stavu páchatel'a u ktorého je podozrenie na závažnú psychiatrickú diagnózu v čase spáchania priestupku, atď.)

ZÁNIK ZODPOVEDNOSTI ZA PRIESTUPOK

V prípade, ak od dátumu spáchania priestupku uplynuli dva roky, priestupok podľa zákona o priestupkoch nemožno prejednať. V takomto prípade dochádza k zániku zodpovednosti za priestupok, to znamená, že priestupok sa premlčí.

Na dvojročnú prekluzívnu lehotu musí správny orgán prihliadať zo svojej úradnej povinnosti, bez ohľadu na to, či účastník konania podá alebo nepodá námietku premlčania.

V prípade premlčania existuje výnimka ak ide o priestupok, ktorý bol pôvodne riešený ako trestný čin v trestnom konaní. V takomto prípade sa do dvojročnej premlčacej lehoty nezapočítava doba, počas ktorej sa pre tento skutok viedlo trestné stíhanie, to

znamená doba od začatia trestného stíhania až do dátumu právoplatnosti Uznesenia o postúpení veci na priestupkové konanie.

SPOLUPRÁCA SPRÁVNÝCH ORGÁNOV S ORGÁNMI POLÍCIE

Objasňovanie priestupkov je len začiatkom dlhého procesu, ktorý vyúsťuje do vydania rozhodnutia o priestupku. Zodpovednosť za vydané rozhodnutie nesie príslušný správny orgán. Ten musí dôsledne vyhodnotiť zabezpečené dôkazy a urobiť ich kompletnú právnu analýzu. Ak sú skutočnosti dostatočne objasnené, rozhodovacia činnosť správneho orgánu je časovo menej náročná.

Spolupráca správnych orgánov s orgánmi polície na úseku priestupkovej agendy sa z oblasti objasňovania priestupkov v kalendárnom roku 2018 rozšírila aj na oblasť zaistenia bezpečnosti pri ústnych pojednávaniach. Okresné riaditeľstvá polície sú na požiadanie správneho orgánu povinné z preventívnych bezpečnostných dôvodov zabezpečiť v odôvodnených prípadoch pred pojednávacími miestnosťami prítomnosť službukonajúcej hliadky polície. Táto forma spolupráce sa uskutočňuje v prípade, keď po predchádzajúcich skúsenostiach z iných pojednávaní, respektíve z osobného kontaktu má správny orgán znalosť, že osoba predvolaná na pojednávanie má sklony k agresívnemu, respektíve neovládateľnému správaniu. Zároveň na nebezpečné, respektíve ťažko zvládnuteľné osoby môžu správny orgán upozorniť aj obvodné oddelenia policajného zboru v okrese, ktoré vytypujú osoby, ktoré sa prejavia agresívnym správaním pri prvotných výsluchoch v rámci objasňovania priestupku na polícii. Na základe takto nastavenej spolupráce medzi správnymi orgánmi a policajnými orgánmi je možné predísť zbytočným problémom, prípadne ohrozeniu života a zdravia či už zamestnancov správneho orgánu, alebo ostatných osôb zúčastnených na pojednávaní a zabezpečiť tak nerušený a pokojný priebeh ústnych pojednávaní.

Nakoľko riešenie priestupkov je zložitý a náročný proces, na jeho vybavovanie je potrebné okrem zabezpečenia kvalifikovaných a skúsených zamestnancov aj dobrá a kvalitne nastavená spolupráca a vzájomná súčinnosť s orgánmi polície, ktorá vo veľkej miere prispieva k efektívnosti priestupkového konania a odstraňuje zbytočné prietahy v konaní.

ZÁVER

Vo svojej práci som sa zamerala na vysvetlenie podstaty a základných pojmov priestupkového práva, ktoré som sa snažila popísať tak, aby boli pochopiteľné aj pre laickú verejnosť. Ide o aktuálnu tému, ktorá vzhľadom na súčasnú hektickú dobu spojenú s komplikovanými medziľudskými vzťahmi, rastúcou agresivitou a zlou sociálnou situáciou prináša čoraz väčšiu potrebu kvalitne nastaveného procesu riešenia. Desať rokov pracujem na okresnom úrade, kde som získala množstvo skúsenosti s prejednávaním priestupkov. Práve svoje mnohoročné skúsenosti z praxe som využila pri písaní tejto práce.

Reflexie praxe na otázky verejnej politiky a ekonomiky, práva a verejnej správy Slovenska V.

Reflections of practice on issues of public policy and economy, law and public administration of Slovakia V.

Róbert GULIŠ¹

Abstrakt

V predkladanom článku sa autor zameriava na aplikačné dôsledky v režime uplatňovania verejnej politiky štátu. Autor svoje úvahy zameriava na politiku štátu v sociálnych oblastiach zamestnanosti a súvisiacich javov. Pomenúva dôležité prvky sociálnej politiky štátu v aktuálnom období v nadväznosti na ekonomické, právne a občianske dôsledky.

Kľúčové slová

verejná, správa, politika, sociálna, zamestnanosť, financie

Abstract

In the presented article, the author focuses on the application consequences in the regime of applying public policy of the state. The author focuses his thoughts on state policy in the social areas of employment and related phenomena. It mentions important elements of the state's social policy in the current period in relation to the economic, legal and civic consequences.

Key words

public, administration, politics, social, employment, finance

¹ Mgr. Ing. Róbert Guliš – Doktorand na Fakulte verejnej politiky a verejnej správy, Vysoká škola Danubius

I. ÚVOD DO PROBLEMATIKY.

Vývoj vzťahov naprieč spoločnosti sú zrkadlom správania sa všetkých, ktorí priamo alebo nepriamo ovplyvňujúci dianie na našom území. Správania sa všetkých, počnúc pracujúcich ľudí na tom nižšom spoločenskom stupni spoločnosti až po riadiace orgány štátu na úrovni verejnej správy, sú výsledkom sociálnych dopadov na všetkých ľudí spoločnosti.

Politiku štátu môžeme charakterizovať ako politikou verejnou s dopadom na súkromnú sféru v rôznych oblastiach spoločenského života. Vývoj a aplikácia verejnej politiky majú dopad na aktuálne požiadavky verejného života celej spoločnosti.

Úlohou verejnej politiky je reagovať na potreby spoločnosti v čase, keď sa to javí ako nevyhnutné, a zároveň pôsobiť aj v preventívnej oblasti. Predvídanie vývojových dopadov na sociálnu politiku je základnou úlohou čelných predstaviteľov štátu. Odborná stránka kompetentných reagovať na sociálne potreby spoločnosti by mala byť priamo prepojená s tou empatickou.

Sociálna oblasť je v spoločnosti najzásadnejšou, od nej sa odvíjajú všetky oblasti potrieb v spoločnosti. Na priaznivom stave sociálnej politiky sú postavené základné piliere spokojnosti ľudí tvoriaci spoločnosť. Sociálna oblasť je priamo spätá s ich občianskou spokojnosťou, alebo nespokojnosťou. Pri obozretnom spravovaní vecí verejných môžeme konštatovať, že si vytvárame priaznivé podmienky pre tvorbu hospodárskeho blahobytu štátu. A to so zásadným dôrazom na subjekty, ktoré sa priamo na tvorbe blahobytu svojou činnosťou zúčastňujú.

Základom pre tvorbu sociálnej spokojnosti, vyrovnanosti sociálnych pomerov naprieč spoločnosti je tvorba, rozvoj a udržiavanie pracovných perspektív pre občanov. Práca, ktorá je podmienkou tvorby spoločenských hodnôt, má dávať predpoklady aj na osobnostný rozvoj ľudí. Cieľavedomá činnosť, ktorou práca neodškriepiteľne je, priamo pôsobí na jej vykonávateľov. Či už s hľadiska ich odbornej pripravenosti, alebo dobrého fyzického a zdravotného stavu, tak aj ochotou napredovať vo vývojovom tempe pracovného prostredia, v ktorom pôsobia.

Sociálna prosperita tvorí úspešnú ekonomiku a naopak, pričom správanie sa spoločnosti musí byť regulované normami práva pôsobiacich na všetkých úrovniach spoločenských vzťahov. Prostredníctvom verejnej správy a presadzovaním optimálnej verejnej politiky štát aktuálne reaguje na situácie a jeho úlohou je vytvárať podmienky pre občiansku spokojnosť.

Tvorba a aplikácia verejnej politiky v oblastiach ekonomiky, právnych regulácií a celkovej verejnej správy každého štátu je konfrontovaná s reakciami, ktoré sú dôležité pri hodnotení priebežnej dostatočnosti. Priebežnú interakciu, ktorá odráža efektivitu verejnej politiky, možno považovať za hodnotiace prvky odbornosti, kompetentnosti a spoločenskej lojality jej predstaviteľov.

Verejná správa vo svojej vlastnej podstate predstavuje správu verejných záležitostí, ktorá sa realizuje ako prejav výkonnej moci v štáte. (ŠKULTETY,P., ANDOROVA, P., TÓTH,J., 2012, s. 11)

2. SOCIÁLNA OCHRANA OBČANOV

Od študentského obdobia sa ľudia snažia zadovážiť si vhodnú a dobrú prácu. Prácu takú, ktorá ich uspokojí po stránke sociálnej dostatočnosti a osobnostnej dôležitosti. Tá je sprievodná s fenoménom, ktorý nazývame ako „aktívna politika trhu práce“.

Zásadným cieľom opatrení trhu práce je znižovať nezamestnanosť, podporovať zamestnanosť, vytvárať a udržiavať pracovné miesta. Jedným z regulačných nástrojov je zákon č. 5/2004 Z.z. o službách zamestnanosti v znení neskorších predpisov, pre uplatňovanie aktívnej politiky trhu práce.

V režime aktívneho zamestnania, prerušovania výkonu práce, straty zamestnania a podobne, dochádza k rôznym situáciám, ktoré môžeme nazvať aj ako „nepravdivosť príjmu“. Je to nepriaznivý stav v živote človeka, ktorý priamo ovplyvňuje jeho sociálny život. Na to, aby občan dokázal prekonať nepriaznivé situácie vstupuje štát pomocou prostredníctvom sociálnej ochrany. Na Slovensku sociálna ochrana obyvateľstva je zabezpečovaná prostredníctvom systému sociálneho zabezpečenia. Na to, aby reálne takýto systém fungoval, je nevyhnutné vytvoriť prostredníctvom verejnej politiky optimálne a efektívne ekonomické regulačné nástroje. Tými sú napríklad sociálne poistenie, dôchodkové sporenie, štátna sociálna podpora, sociálna pomoc a ďalšie. Ich reguláciu upravujú normy, ktoré z hľadiska práva, právnej ochrany a dostupnosti majú, v rámci aplikačnej praxe, splňať princíp predvídateľnosti.

Vzhľadom na dynamický vývoj v jednotlivých oblastiach sociálneho prostredia a hospodárstva sa mení aj pracovné prostredie, ktoré priamo vplyva na podmienky pre výkon práce.

Zmeny v technologickom vývoji a ekonomických podmienok na strane zamestnávateľa sú tie, ktoré určujú dynamiku rozvoja úrovne zamestnanosti. Verejná politika,

prostredníctvom ktorej sú aplikované nástroje na priaznivé podmienky v oblasti zamestnanosti, je na Slovensku ovplyvňovaná rôznymi aspektami. Tými sú napríklad hospodárska orientácia Slovenska, stav medzinárodných vzťahov v oblastiach geopolitiky, účasť Slovenska v medzinárodných hospodárskych a ekonomických zoskupeniach, no v neposlednom rade aj kompetencia a odbornosť predstaviteľov naprieč systémom verejnej správy.

Preto je dôležité, aby sociálna ochrana občanov bola zohľadňovaná pri presadzovaní verejnej politiky? Orientácia verejnej politiky na Slovensku má odzrkadľovať záujmy vnútorných potrieb, ktoré sa odvíjajú od sociálnych potrieb občanov. To je úloha štátu a jeho riadiaceho aparátu, ktorá je konfrontovaná s reálnou praxou.

3. SOCIÁLNA POLITIKA VS. VEREJNÉ FINANČIE.

Optimálne zvládnutá verejná sociálna politika má priaznivý vplyv na verejné financie a to z hľadiska napĺňania potrieb štátu, tými sú fiškálne potreby. Problematika fiškálnych potrieb je síce samostatná oblasť verejnej politiky, avšak priznajme si, že bez jej optimálneho nastavenia a zvládnutia by tá sociálna nemohla vhodne spoločensky fungovať. Potreby zabezpečenia dostatočného priebežného stavu verejných financií pre potreby verejnej politiky sú ustanovené normatívnymi regulačnými nástrojmi, ktoré sú sústredené do odvetvia pod názvom daňové právo.

Daňové právo predstavuje pododvetvie finančného práva a je tvorené súborom osobitných hmotnoprávných a procesných daňovo-právnych noriem obsiahnutých v zákonných a podzákonných predpisoch, ustanovujúcich oprávnenia a povinnosti subjektov daňovo-právnych vzťahov. (KRÁLIK, JAKUBOVIČ, 2004) Prostredníctvom predmetného regulačného nástroja, ktorými sú daňovo právne normy, štát určuje, nariaďuje a kontroluje výber daní a dodržiavanie zákonnosti. Daňové právo, tak ako aj ostatné odvetvia práva v princípoch regulačných nástrojov, reaguje na potreby spoločenského, hospodárskeho a sociálneho vývoja. Aktuálne prispôsobuje regulačné nástroje vo výbere daní na fiškálne potreby štátu s prihliadaním na daňovú spravodlivosť. Daňovú spravodlivosť môžeme chápať ako formu spolupodieľať sa daňovými odvodovými povinnosťami pri zabezpečovaní príjmov štátneho rozpočtu spravodlivým pomerom. Napĺňania potrieb, ktoré vyplývajú aj zo sociálnych úloh štátu.

Prepojenie sociálne a daňovej sféry je veľmi tesné. V prvom rade nemožno spochybnit', že čím sú vyššie daňové príjmy štátneho rozpočtu, tým viac prostriedkov možno použiť v sociálnej oblasti. V druhom rade platí, že účinné opatrenia v sociálnej sfére, najmä v oblasti podpory zamestnanosti, majú pozitívny vplyv na ekonomický rast, a teda i výnos daní. (JARINKOVIČOVÁ, 2019)

4. PRÁVO VO VEREJNEJ POLITIKE A VEREJNEJ SPRÁVE

Presadzovanie štátnych a verejných záujmov je dosiahnuteľné iba za predpokladu existencie platnosti optimálnych zákonných noriem, ktoré navodzujú poriadok hlavne v oblastiach chránených záujmov. Uplatňovanie verejnej politiky prostredníctvom verejnej správy patrí v demokratických systémoch k základným pilierom upevňovania a dodržiavania zákonných noriem. Tzv. „Právo a poriadok“ udržiava spoločenské vzťahy v režime občianskej poslušnosti, uvedomelosti a verejného poriadku.

Za posledné dva roky sme zaznamenali určitú anomáliu menom „pandémia“, ktorá zaviedla obmedzovania v mnohých oblastiach spoločenských vzťahov a tie pôsobili na ekonomický a sociálny stav spoločnosti. Uvedený stav spôsobil viacero právnych otázok a to ako vo verejnom, tak aj v súkromnom práve.

Dôsledky relatívne dlho pôsobiaceho uvedeného stavu možno charakterizovať ako dynamický rozvoj sociálnej nerovnosti. Obmedzenia v práci, obmedzenia v podnikaní, obmedzenia vo voľnosti pohybu a iných zavedených obmedzujúcich opatrení spôsobili, že v spoločnosti došlo k deformáciám v sociálnych oblastiach a nastal stav pochybnosti o reálnej existencii sociálnej spravodlivosti.

Sociálna spravodlivosť, ktorú priamoúmerne spájame s ľudskou dôstojnosťou, je neodmysliteľne spätá s existenciou sociálneho štátu. Preto tvorba a aplikácia práva v princípoch rešpektu a dodržiavania ústavnosti predstavuje dôležité aspekty v hodnotení práva a to hlavne s prihliadnutím na rešpektovanie sociálnych prvkov.

ZÁVER

Verejná politika presadzovaná prostredníctvom verejnej správy s dopadom na ekonomické a sociálne podmienky v spoločnosti podlieha hodnoteniu na rôznych úrovniach. V prvom rade je to hodnotenie uplatňovania práva v oblastiach, ktoré majú priamy dopad na sociálne pomery v spoločnosti v režime sociálnej spravodlivosti. Verejná diskusia ohľadne dostatočnosti a kompetentnosti vrcholového manažmentu štátu, ktorý kreuje podmienky, je predmetom spoločenského hodnotenia. Hodnotenia odbornej verejnosti, ale hlavne všetkých tých, na ktorých súvislosti vplyvajú a to sme my všetci. Preto je na mieste, ak na zavádzané podmienky reagujeme, hodnotíme ich, prípadne sa zapájame do verejnej diskusie pri jej tvorbe. Otázkou však je, či takáto verejná diskusia na dôležité spoločenské témy je konštruktívna s vplyvom a adresnosťou ku kompetentným, ktorý verejnú politiku aplikujú.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

KRÁLIK, J., JAKUBOVIČ, D., *Slovník finančného práva*, 1. Vyd. Bratislava: VEDA, 2004, 284 s., ISBN 80-224-0814-X

MASÁR, D., *Vybrané otázky z problematiky ekonomie*, 1. Vyd. Sládkovičovo: Vysoká škola Danubius, 2004, ISBN 978-80-816-7021-3

MEDVEĎ, J., NEMEC, J. a kol., *Základy verejných financií*, Vyd. SPRINT – vŕfa Bratislava, 2007, ISBN 978-80-89085-84-2

ŠKULTETY, P., ANDOROVA, P., TÓTH, J., *Správne právo hmotné, Všeobecná časť*. 2 Vyd. Bratislava. Heuréka, 2012, ISBN: 978-808-912-2783

INTERNETOVÉ ZDROJE

JARINKOVIČOVÁ, V., 2019, Aktuálne k problematike zamestnanosti, sociálnej sféry a dane z príjmov (I.časť), Daňové centrum – Poradca podnikateľa. Dostupné na internete: <<https://www.danovecentrum.sk/odborny-clanok/aktualne-k-problematike-zamestnanosti-socialnej-sfery-a-dane-z-prijmov.htm#ad3>>

SKALOŠ, M., 2021, Sociálna funkcia a spravodlivosť v práve so zreteľom na miestne dane v podmienkach Slovenskej republiky, zo zborníka „Právne rozpravy on-screen“ z online vedeckej konferencie Banskobystrické zámocké dni práva, EPI – Právne systémy. Dostupné na internete: <<https://www.epi.sk/odborny-clanok/pravne-rozpravy-on-screen-2021.htm#>>

KOMARÁCIA ANALÝZY MZDOVÝCH NÁKLADOV SPRÁVY VYBRANÝCH OBCÍ COMMISSION OF WAGE COST ANALYSIS ADMINISTRATION OF SELECTED MUNICIPALITIES

Marcela KOVÁČIKOVÁ¹

Abstrakt

V príspevku „Komparácia analýzy mzdových nákladov správy vybraných obcí“ analyzujeme mzdové náklady na správu vybraných obcí okresu Martin a ich krytie príjmami z dane z nehnuteľnosti. Následne je vykonaná komparácia mzdových nákladov na ich správu voči daňovému potenciálu týchto obcí, konkrétne príjmov z dane z nehnuteľnosti. Cieľom je zhodnotiť, či sú obce schopné zabezpečiť výkon svojej správy príjmami z tejto majetkovej dane, ktorej sú správcami. Na základe výsledkov analýzy a komparácie sú na záver navrhnuté odporúčania na ďalší výkon správy týchto obcí.

Kľúčové slová

obecná samospráva, kompetencie, mzdové náklady, daň z nehnuteľnosti, podielové dane.

Abstract

In the article „Comparison of analysis of wage costs of administration of selected municipalities“ we analyze the wage costs for the administration of selected municipalities in the Martin district and their coverage by real estate tax revenues. Subsequently, a comparison of wage costs for their administration against the tax potential of these municipalities, specifically real estate tax revenues, is performed. The aim is to assess whether the municipalities are able to ensure the performance of their administration with income from this property tax, of which they are administrators. Based on the results of the analysis and comparison,

¹ *Mgr. Marcela Kováčiková – Absolventka Fakulty verejnej politiky a verejnej správy Vysokej školy Danubius*

recommendations for the further performance of the administration of these municipalities are proposed.

Key words

general government, competencies, wage costs, real estate tax, share taxes.

ÚVOD

Prechodom kompetencií štátu na územnú samosprávu v rokoch 2002 až 2004, zmenou daňového systému v roku 2004 sa začala v roku 2005 v Slovenskej republike uskutočňovať reforma financovania verejnej správy – fiškálna decentralizácia. Mala niekoľko cieľov – samostatnosť, zodpovednosť, spravodlivosť, transparentnosť a stabilitu. Zámerom teda bola samostatnosť a zodpovednosť územnej samosprávy pri rozhodovaní o použití verejných prostriedkov na vykonávanie svojej správy. Financovanie bolo nastavené tak, že prenesené kompetencie na obce zo štátu sú financované z kapitol štátneho rozpočtu a originálne kompetencie obcí sú financované daňovými príjmami a to príjmami z výnosu dane z príjmov fyzických osôb 70 %² a 100 % prímami z dane z nehnuteľností a ostatných miestnych daní a poplatkov.

Originálne, teda samosprávne kompetencie, ktoré obci vyplývajú zo zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení sú uvedené v § 4 ods. 3 tohto zákona. Tieto kompetencie samospráva vykonáva v rozsahu svojich finančných možností a štát do výkonu týchto samosprávnych kompetencií nezasahuje.

Od 1.1.2002 boli zákonom č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky niektoré kompetencie zo štátnej správy prenesené na samosprávu.

V publikácií „Samospráva ako súčasť verejnej správy“ sa píše: „...v prípade tvorby príjmovej základne ide o mimoriadne zložitý a citlivý problém územnej samosprávy. Od toho, aké príjmové zdroje majú na základe príslušných právnych úprav obce k dispozícii, závisí nielen rozsah úloh, ktoré môžu plniť, ale aj kvalita ich realizácie.“ (Grúň a kol., 2005, s. 55)

2 Od roku 2016 sa podiel na výnose dane z príjmov fyzických osôb územnej samospráve rozdelil v pomere 70 % obciam a 30 % vyšším územným celkom.

Preto jedným z cieľov práce je zistiť daňový potenciál obecnej samosprávy, ktorým by obce dokázali ekonomicky zabezpečiť mzdové náklady na svoju správu. Zhodnotiť, či dané obce dokážu zabezpečiť daňové príjmy, tvorené najmä príjmami z dane z nehnuteľností do takej miery, aby tieto príjmy dokázali kryť mzdové náklady obcí na svoje výkonné a zákonodarne orgány.

Pri písaní sme vychádzali zo zverejnených dokumentov vybraných obcí ako boli záverečné účty, výročné správy a tiež z vyžiadaných pokladov od obecných samospráv v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám. Pri písaní práce sme využili aj internetové zdroje a údaje Štatistického úradu Slovenskej republiky. V zozname použitej literatúry sme uviedli ďalšie zdroje použité pri písaní tejto práce.

I KOMPARÁCIA POROVNATEĽNÝCH VYBRANÝCH OBCÍ V OKRESE MARTIN

V úvode príspevku sme si povedali, že práca bude zameraná na analýzu vybraných obcí okresu Martin a to s počtom obyvateľov od 900 do 1800. V tomto okrese sme našli 13 takýchto obcí, no len 7 z nich potrebné údaje poskytlo a to obce Belá-Dulice, Blatnica, Bystrička, Necpaly, Příbovce, Valča a Žabokreky. Rozsah katastra analyzovaných obcí je od 523 ha do 8619 ha čo v priemere predstavuje veľkosť katastrálneho územia 3459 ha. Priemerný počet obyvateľov analyzovaných obcí k 31.12.2019 je 1237. Hustota obyvateľov je teda 36 obyvateľov na km².

V tejto kapitole preto budeme najskôr analyzovať mzdové náklady vybraných obcí a ďalej si rozoberieme analýzu daňových príjmov, najmä dane z nehnuteľností.

1.1 Komparácia analýzy mzdových nákladov

Na analýzu mzdových nákladov sme si od vybraných obcí vyžiadali údaje ako počet zamestnancov obecného úradu, úväzok hlavného kontrolóra, nakoľko tieto údaje nie každá z vybraných obcí má uvedené vo výročnej správe zverejnenej na www.finstat.sk. Ďalej sme si vyžiadali údaje o výške mzdových nákladov výkonnej a zákonodarnej zložky obce, t.j. mzdy a odvody v súhrnnej sume za starostu, poslancov,

hlavného kontrolóra obce a pracovníkov obecného úradu, nakoľko zverejnené záverečné účty uvádzajú mzdové náklady za celú samosprávu, t.j. aj za materské školy, opatrovateľskú službu, aktivačnú službu. V mzdách sú zahrnuté mzdy matrikárokov, ktorých úväzok je 0,1. Analyzovali sme obdobie rokov 2017-2019.

1.2 Komparácia analýzy daňových príjmov

„*Európska charta miestnej samosprávy*³ v článku 9 priznáva miestnej samospráve právo na vlastné finančné zdroje, ktoré majú byť primerané a úmerné jej kompetenciám, pričom osobitne vyzdvihuje požiadavku, aby aspoň časť týchto zdrojov bola odvodená z miestnych daní a poplatkov.“ (Dudor, 2017, s. 45) Aj preto sme sa pri analýze zamerali na daňové príjmy, pričom sme vychádzali zo záverečných účtov obcí zverejnených na ich webových stránkach, prípadne sme o ne požiadali e-mailom. Analyzovali sme podielové dane a z tzv. miestnych daní sme sa zamerali na daň z nehnuteľnosti. Podobne ako pri mzdových nákladoch sme sledovali obdobie rokov 2017-2019.

Výška podielových daní v týchto obciach je rôzna, pretože ich výška je ovplyvnená atribútmi uvedenými v Nariadení Slovenskej republiky č. 668/2004 o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve.

2. VÝSLEDKY ANALÝZY A KOMPARÁCIE, ODPORÚČANIA

Obce na kvalitné plnenie svojich úloh potrebujú stabilnú príjmovú základňu, pretože nepravidelné a náhodné príjmy túto stabilitu príjmovej základne nemôžu plniť výraznejším spôsobom. Bolo by potrebné legislatívne tieto príjmy zastabilizovať, aby pri tvorbe obecných rozpočtov obce nenastávali problémy najmä pri príjmovej časti rozpočtu. (Grúň a kol., 2005)

Preto, aby sme zistili daňový potenciál daňovníkov vybraných obcí na mzdové náklady na správu týchto obcí, vykonali sme analýzu mzdových nákladov a daňových príjmov jednotlivých vybraných obcí okresu Martin za obdobie rokov 2017-2019. Z týchto analýz sme mohli čerpať a tak si v nasledujúcich tabuľkách predstavíme

³ Prijatá 15. Októbra 1985 v Štrasburgu Výborom ministrov Rady Európy. NR SR 26. Októbra 1999 vyslovila súhlas s jej ratifikáciou a pre Slovenskú republiku charta nadobudla platnosť 1. júna 2000.

analýzu mzdových nákladov voči príjmom z dane z nehnuteľností analyzovaných obcí za jednotlivé roky osobitne.

Pri spracovaní analýzy vybraných obcí okresu Martin sme vychádzali zo záverečných účtov, výročných správ a vyžiadaných podkladov od týchto obcí. Priemerná veľkosť katastrálneho územia obcí je 3459 ha a priemerný počet obyvateľov je 1237. Z analýza za rok 2017 je vidieť, že priemerné krytie mzdových nákladov príjmi z dane z nehnuteľností uvedených obcí je 22,15 %. Najvyššie krytie má Obec Necpaly 26,93 % s veľkosťou katastra 4217 ha, čo je tretí najväčší kataster analyzovaných obcí. Najnižšie krytie má Obec Žabokreky 15,83 % s najmenšou rozlohou katastra 523 ha. Viac ako 25,00 % krytie majú ešte obce Bystrička a Valča. Obec Blatnica, aj keď má najväčší kataster 8619 ha, má krytie mzdových nákladov len vo výške 19,00 %. Pre bližšie zistenie výšky príjmov dane z nehnuteľností, by sme potrebovali poznať aj výšku sadzieb a tiež predmet dane, ktorý však od dane oslobodený nie je. (Tabuľka č. 1)

Tabuľka 1: Porovnanie mzdových nákladov a dane z nehnuteľnosti k 31.12.2017

Vybraná obec okresu Martin	Kataster v ha	Počet obyvateľov	Ročná daň z nehnuteľností v €	Ročné mzdové náklady v €	Krytie MZ DzN v %
Belá-Dulice	5117	1252	25349,53	119565,14	21,20
Blatnica	8619	961	14436,88	75977,00	19,00
Bystrička	1912	1490	29674,00	115182,00	25,76
Necpaly	4217	932	20617,88	76559,13	26,93
Príbovce	597	1080	23130,59	109057,01	21,21
Valča	3228	1693	25394,82	101456,17	25,03
Žabokreky	523	1251	15475,16	97779,90	15,83
Spolu/priemer	24213/ 3459	8659/ 1237	154078,86/ 22011,27	695576,35/ 99368,05	- / 22,15

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa predložených podkladov, záverečných účtov a výročných správ vybraných obcí

V roku 2018 priemerný počet obyvateľov bol 1251 a priemerné krytie mzdových nákladov príjmami z dane z nehnuteľností uvedených obcí je 21,64 % ako je to uvedené v tabuľke 2. V tomto roku má najvyššie krytie Obec Valča 27,62 % s veľkosťou katastra 3228 ha, čo je štvrtý najväčší kataster analyzovaných obcí. Najnižšie krytie má opäť Obec Žabokreky 17,46 %. Krytie mzdových nákladov z príjmami z dane z nehnuteľností v Obci Blatnica ani v tomto roku nepresiahlo 20,00 %. V tomto roku už ani jedna z analyzovaných obcí (okrem Obce Valča) nedosiahla toto krytie nad 25,00 %. Môže to byť poznačené tým, že boli valorizované platy a obce sadzbu dane neupravovali, resp. nezvyšovali. Ďalším atribútom, ktorý ovplyvnil mzdové náklady roku 2018 boli voľby do orgánov samospráv. V tomto roku mohli byť vyplatené odchodné končiacim starostom obcí a tiež preplatenie časti dovolenky, ktoré im mohlo schváliť obecné zastupiteľstvo na ich žiadosť.

Tabuľka 2: Porovnanie mzdových nákladov a dane z nehnuteľností k 31.12.2018

Vybraná obec okresu Martin	Kataster v ha	Počet obyvateľov	Ročná daň z nehnuteľností v €	Ročné mzdové náklady v €	Krytie MZ DzN v %
Belá-Dulice	5117	1249	26491,30	131089,26	20,21
Blatnica	8619	980	14448,89	79253,58	18,23
Bystrička	1912	1471	29011,00	123358,00	23,52
Necpaly	4217	960	20369,50	86088,35	23,66
Príbovce	597	1105	22532,52	112764,32	19,98
Valča	3228	1743	29083,10	105307,30	27,62
Žabokreky	523	1247	16414,97	94010,52	17,46
Spolu/priemer	24213/ 3459	8755/ 1251	158351,28/ 22621,61	731871,33/ 104553,04	- / 21,64

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa predložených podkladov, záverečných účtov a výročných správ vybraných obcí

V tabuľke 3 môžeme vidieť, že priemerný počet obyvateľov v roku 2019 bol 1255 a priemerné krytie mzdových nákladov príjmami z dane z nehnuteľností uvedených obcí je 17,64 %. Obec Bystrička s katastrálnou rozlohou obce 1912 ha má v tomto roku najvyššie krytie 22,07 %. Najnižšie krytie má Obec Žabokreky 15,39 % a o niečo viac Obec Belá-Dulice 15,78 %. Okrem Obce Bystrička, len niečo cez 20,00 % krytie mzdových nákladov mala Obec Necpaly. V sledovanom období bolo krytie mzdových nákladov príjmami dane z nehnuteľností najnižšie. V tomto roku však bola upravovaná aj Základná stupnica platových taríf zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme, kde sa počet platových stupňov z 12 zvýšil na 14 a naopak platové tarify sa zo 14 znížili na 11. Tiež bola upravená hodnota v 1. platovom stupni 1. platovej triedy na minimálnu mzdu, čo mohlo z časti ovplyvniť aj nárast mzdových nákladov.

Tabuľka 3: Porovnanie mzdových nákladov a dane z nehnuteľnosti k 31.12.2019

Vybrané obec okresu Martin	Kataster v ha	Počet obyvateľov	Ročná daň z nehnuteľností v €	Ročné mzdové náklady v €	Krytie MZ DzN v %
Belá-Dulice	5117	1249	26006,97	164779,57	15,78
Blatnica	8619	980	14620,55	85416,87	17,12
Bystrička	1912	1472	30401,00	137747,00	22,07
Necpaly	4217	975	20878,57	103610,05	20,15
Príbovce	597	1110	21885,66	136382,84	16,05
Valča	3228	1755	22915,53	133920,83	17,11
Žabokreky	523	1247	15963,27	103741,33	15,39
Spolu/ priemer	24213/ 3459	8788/ 1255	152671,55/ 21810,22	865598,49/ 123656,92	- / 17,64

Zdroj: Vlastné spracovanie podľa predložených podkladov, záverečných účtov a výročných správ vybraných obcí

2.1 Daňové príjmy na správu obce

Daňové príjmy obcí v sledovanom období rokov 2017-2019 mali rastúcu tendenciu, pričom analýzou daňových príjmov sme dospeli k záveru, že väčšinu daňových príjmov tvoria výnosy z podielových daní (cca 94 %). Príjmy obcí z dane z nehnuteľnosti majú klesajúci, resp. stagnujúcu tendenciu, hoci pri zavedení dane z nehnuteľnosti v roku 1993 bolo cieľom štátu zvýšiť samostatnosť obcí pri svojej správe práve tým, že si obce samé budú regulovať sadzby daní tak, aby v čo najväčšej miere príjmy z týchto daní pokryli ich náklady na správu. Doterajšie príjmy z dane z nehnuteľnosti analyzovaných obcí za sledované obdobie však pokrývajú v priemere 20,48 % mzdových nákladov obcí na činnosť administratívy a volenej samosprávy, čo je nepostačujúce, aby obce mohli zabezpečovať činnosť svojej správy len daňovými príjmami z dane z nehnuteľností. Aby obce mali dostatočné finančné krytie zo svojich majetkových daní, najmä z dane z nehnuteľností, je potrebné prehodnotiť sadzbu, ktorou sa tieto dane prepočítavajú. Mal by k tomu napomôcť aj štát, ktorý je zastúpený vládou. Vláda vo svojom programovom vyhlásení na roky 2020-2024 uviedla, že bude „*podporovať zvýšenie majetkových daní z nehnuteľností kompenzované znížením daňovo-odvodového zaťaženia nízko-príjmových skupín obyvateľstva, vrátane posilnenia odpočítateľnej položky pre nízko-príjmových. Daň z nehnuteľností by mala byť diferencovaná v závislosti na hodnote a charaktere jej využívania.*“

2.2 Mzdové náklady na správu obce

Podobne ako daňové príjmy, aj mzdové náklady vybraných obcí rástli. Priemerné mzdové náklady v sledovanom období boli vo výške 109192,67 €. V týchto mzdových nákladoch sú započítavané platy, odmeny a odvody volenej a zákonodarnej samosprávy obcí.

Odmeňovanie niektorých zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme, je dané zákonom č. 553/2003 Z. z. Toto odmeňovanie je založené na formálnom vzdelaní a praxi, čo môže mať veľký vplyv na produktivitu práce a jej výsledky. Bolo by v záujme samospráv a tým aj vo verejnom záujme, keby v samospráve boli zamestnávaní ľudia s odbornou spôsobnosťou, ktorí by boli hodnotení nie podľa vzdelania a praxe, ale na základe svojho výkonu. Čím by aj samospráva získala v kvalite ľudských zdrojov.

V porovnaní analýzy mzdových nákladov sme mohli vidieť, že ani jedna z vybraných obcí okresu Martin nemá dostatočné finančné krytie mzdových nákladov na svoju správu z príjmov z dane z nehnuteľnosti (v priemere 20,48%). Územná samospráva je stále z väčšej časti závislá z príjmov štátu, t.j. z podielových daní.

„Už v roku 2003 Berčík a Lovecký upozorňovali, že jednou z metodických možností, ako riešiť výkon administratívy obce, primerane jej daňovému potenciálu je aj zjednodušiť administratívu, rozdeliť obce (ako napr. v Poľsku alebo Českej republike) na skupiny s rôznou mierou obligatórnych a fakultatívnych prvkov, originálnych a prenesených kompetencií a k nim vypracovať informačný systém s obslužnými centrami. Tento prístup ale vyvoláva potrebu zmeny existujúceho modelu územnosprávneho členenia, financovania a udržiavania vidieckeho prostredia Slovenska.“ (Králik, 2020, s.6)

Otázka zlučovania obcí do spoločných obcí resp. obslužných centier je veľmi citlivá, nakoľko žiadny volený orgán obecnej samosprávy nechce, aby počas jeho pôsobenia prišla obec o svoju „samosprávu“. Každá obec i jej občania sú hrdí na svoju históriu a boja sa, že by spájaním obcí do akýchsi celkov mohli o ňu prísť.

ZÁVER

Reformou verejnej správy sa začali presúvať mnohé agendy štátu na územnú samosprávu, lenže ekonomické činitele nie sú postačujúce, aby obce tieto prenesené kompetencie zvládali. Výkon kompetencií v týchto oblastiach je financovaný zo štátneho rozpočtu, hoci toto financovanie už nie je dostačujúce.

Lenže mnohé menšie obce nezvládajú vykonávať ani svoje tzv. originálne kompetencie, či už z ekonomického hľadiska alebo z hľadiska ľudských zdrojov. Analýzou a komparáciou sme mohli zistiť, že žiadna z vybraných obcí okresu Martin nie je schopná príjmami z dane z nehnuteľností kryť mzdové náklady na svoju správu. Bolo by preto dobré začať sa zamýšľať aj nad spájaním sa týchto obcí do podobných spoločných úradov alebo tieto obce navzájom zlučovať, aj keď to nie je veľmi populárne. Podobne ako nie je populárne zvyšovanie miestnych daní či poplatkov, ktorými by obce vedeli v čo najväčšej miere pokryť výkon svojich originálnych kompetencií. Kompetencie samosprávy by mali byť odvodené od ekonomickej sebestačnosti každej samosprávy.

Na záver môžeme skonštatovať, že v budúcnosti sa budú musieť obce i štát zamyslieť nad otázkou, ako zabezpečiť fungovanie územnej samosprávy tak, aby bola ekonomicky sebestačná a zároveň dokázala byť „blízko“ k občanovi.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

DUDOR, L., 2017. *Miestna samospráva v Slovenskej republike*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2017. 146 s. ISBN 978-80-8054-722-6.

GRŮŇ, L., PAULIČKOVÁ, A., VYDROVÁ, V., 2005. *Samospráva ako súčasť verejnej správy*. Bratislava: EUROUNION spol. s r. o., 2005. 122 s. ISBN 80-88984-82-3.

KRÁLIK, J., 2020. *Analýza mzdových nákladov správy obce voči daňovému potenciálu*. In *Obecné noviny*. ISSN 1335-650X, 2020, roč. 30, č. 49-50, s. 6-7.

Nariadenie Vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve.

Programové vyhlásenie vlády SR 2020-2024. [Online]. Dostupné na internete: <<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=477513>>.

VÝŠKRABKA, M., ANTALICOVÁ, J., 2018. *Daňový report Slovenskej republiky za rok 2018: Ekonomická analýza*. [Online]. Ministerstvo financií SR, 2018. 53s. Dostupný na internete: <<https://www.mfsr.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/publikacie-ifp/ekonomicke-analyzy/50-danovy-report-slovenskej-republiky-2018-oktober-2018-2.html>>.

Výročné správy obcí. [Online]. Dostupné na internete: <www.finstat.sk>.

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

Zákon č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 564/2004 Z. z. rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Záverečné účty Obce Belá-Dulice. [Online]. Dostupné na internete: <www.beladulice.sk>.

Záverečné účty Obce Blatnica. [Online]. Dostupné na internete: <www.blatnica.sk>.

Záverečné účty Obce Bystrička. [Online]. Dostupné na internete: <www.bystricka.sk>.

Záverečné účty Obce Necpaly. [Online]. Dostupné na internete: <www.necpaly.sk>.

Závěrečné účty Obce Příbovce. [Online]. Dostupné na internete: <www.obecpribovce.sk>.

Závěrečné účty Obce Valča. [Online]. Dostupné na internete: <www.obecvalca.sk>.

Závěrečné účty Obce Žabokreky. [Online]. Dostupné na internete: <www.zabokreky.sk>.

KRÍZOVÉ RIADENIE V ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVE

CRISIS MANAGEMENT IN LOCAL GOVERNMENTS

Ján KRÁLIK¹

Abstrakt

Obdobie rokov 2020 až 2022 svojimi globálnymi a regionálnymi krízovými udalosťami nám dali príležitosť preveriť ako sú subsystémy verejnej správy pripravené na riešenie krízových udalostí. Krízovými udalosťami, ktoré treba riadiť boli, alebo sú migrácia, epidémia, energetická kríza, nezamestnanosť či nedostatok pracovnej sily a dokonca aj nebezpečenstvo vojny. Nie sú jednoznačné kritériá podľa ktorých by sme mohli hodnotiť úspešnosť konania verejnej správy pri krízovom riadení. V podmienkach Slovenska sa ale všeobecne uznáva, že pozitívny vplyv na riadenie krízy mala aj územná samospráva. V tomto príspevku analyzujeme podmienky a možnosti, ktoré môžu zlepšiť stav pripravenosti na krízové stavy. Zameriavame sa na analýzu a hodnotenie dostupnosti informácií na webových stránkach.

Kľúčové slová

kríza, verejná správa, riadenie krízy, samospráva, obec

Abstract

The period from 2020 to 2022, with their global and regional crisis events, gave us the opportunity to examine how public administration subsystems are prepared to deal with crisis events. The crisis events that need to be managed were or are migration, the epidemic, the energy crisis, unemployment or labor shortages, and even the danger of war. There are no clear criteria according to which we could evaluate the success of public administration in crisis management. In the conditions of Slovakia, however, it is generally acknowledged that local governments also had a positive impact on crisis management. In this paper, we

1 doc. Ing. Ján Králik, CSc., Katedra verejnej správy, Fakulta verejnej politiky a verejnej správy, Vysoká škola Danubius

analyze the conditions and options that can improve the state of crisis preparedness. We focus on analyzing and evaluating the availability of information on websites.

Key words

crisis, public administration, crisis management, self - government, municipality

ÚVOD

Krízovú situáciu definuje zákon č. 387/2002 Z.z. o riadení štátu v rizikových situáciách mimo času vojny a vojnového stavu, ako obdobie, počas ktorého je bezprostredne ohrozená, alebo narušená bezpečnosť štátu a ústavné orgány môžu po splnení podmienok ustanovených v ústavnom zákone, alebo osobitnom zákone na jej riešenie vyhlásiť výnimočný stav, núdzový stav, alebo mimoriadnu situáciu. Mimoriadne udalosti sú súčasťou krízových javov a taktiež môžu predstavovať ich spúšťačiaci mechanizmus. Ako uvádzajú vládne stránky, tak *„krízovým riadením mimo času vojny a vojnového stavu podľa zákona č. 387/2002 Z. z. je súhrn riadiacich činností orgánov krízového riadenia, ktoré sú zamerané na analýzu a vyhodnotenie bezpečnostných rizík a ohrození, plánovanie, prijímanie preventívnych opatrení, organizovanie, realizáciu a kontrolu činností vykonávaných pri príprave na krízové situácie pri ich riešení“*. Civilná ochrana je systém úloh a opatrení zameraných na ochranu života, zdravia a majetku, spočívajúcich najmä v analýze možného ohrozenia a v prijímaní opatrení na znižovanie rizík ohrozenia, ako aj určenie postupov a činnosti pri odstraňovaní následkov mimoriadnych udalostí. Za plnenie úloh civilnej ochrany podľa zákona NR SR číslo 42/1994 Z.z. o civilnej ochrane obyvateľstva za plnenie úloh civilnej ochrany zodpovedá vláda, ministerstvá, ostatné ústredné orgány štátnej správy, iné ústredné štátne orgány, okresné úrady v sídle kraja, obce a mestá, právnické osoby a fyzické osoby.

Fyzická osoba má právo na včasné varovanie pred hroziacim nebezpečenstvom, na zabezpečenie prostriedkami individuálnej ochrany, na evakuáciu a ukrytie a **na informácie o spôsobe ochrany**, na bezprostrednú pomoc pri ohrození života, zdravia a majetku. Fyzické osoby sú povinné zúčastniť sa na plnení úloh civilnej ochrany osobnými úkonmi, ktoré sa vyžadujú v záujme ochrany života, zdravia a majetku v čase mimoriadnej udalosti.

SUBJEKTY VEREJNEJ SPRÁVY PRI KRÍZOVOM RIADENÍ

V prípade subjektov verejnej správy informácie pre krízové riadenie môžu byť potrebné pre širokú škálu rizík a preto sú aj veľmi špecifické pre každú jej zložku vzhľadom na ciele ktoré inštitúcia verejnej správy zabezpečuje. Platí to ako pre štátnu správu, tak aj pre územnú samosprávu, lebo to súvisí s plnením ich odborného zamerania ako aj charakteru prostredia, v ktorom pôsobia. Od verejnej správy občan očakáva vykonávanie riadenia krízy vo všetkých jej orgánoch. Preto je potrebné žiadať od všetkých zložiek verejnej správy rovnako ako v súkromnom sektore, že príprava na riešenie krízovej situácie je súčasť kultúry každej inštitúcie pôsobiacej vo verejnom sektore, teda aj od územnej samosprávy. V prípade vojnového stavu a vojny, globálneho zamorenia, pandémie či klimatického zrútenia ide o stav ktorý obsahuje najrozsiahlejšiu a najničivejšiu škálu rizík. Tento stav potrebuje krízové riadenie na všetkých úrovniach subjektov verejnej správy: štátna správa-samospráva-verejnoprávne korporácie.

Povinnosťou pracovníkov štátnej správy, územnej samosprávy, štatutárnych zástupcov i fyzických osôb je preto aj vykonávanie činností, ktoré sú súčasťou riadenia rizík ako napríklad identifikovanie rizík na základe určenia súvislostí procesov, analýza a hodnotenie rizík, prijatie stratégií riadenia rizika, oboznámenie dotknutých aktérov so zostatkovými rizikami, priebežné monitorovanie úrovne rizík a neustále ich vyhodnocovanie a kvantifikovanie. V tejto činnosti územná samospráva zaostáva z dôvodov kapacít ľudských a materiálnych. Preto prioritu má z legislatívneho formovania povinností pri krízovom stave a jeho riadení štátna správa a na území samosprávy sú to najmä okresné úrady.

V procesoch, ktoré sa vykonávajú na rozlohe územnej samosprávy je prioritné a nevyhnutné aby príslušný okresný úrad identifikoval vzájomné súvislosti v paralelne i sekvenčne prebiehajúcich dejoch a spoznal ich vzájomnú závislosť a na takomto základe vykonal následnú identifikáciu rizík. Dôležité je monitorovanie a posudzovanie možných miest vzniku rizík, ktoré sa už vyskytli a môžu sa periodicky či neperiodicky opakovať a nadobúdať aj charakter mimoriadnych udalostí.

Mimoriadnou udalosťou podľa zákona č. 444/2006 Z.z. § 3, bod 2) sa rozumie živelná pohroma, havária, katastrofa alebo teroristický útok. Napríklad povodňou podľa zákona č. 7/2010 Z.z. o ochrane pred povodňami sa rozumie dočasné zaplavenie územia, ktoré zvyčajne nie je zaliate vodou. Tento zákon tiež určuje v § 25, že **Okresný úrad** riadi a koordinuje vykonávanie opatrení na ochranu pred povodňami

na území obvodu a v § 26 zároveň ukladá, že **obec** riadi a zabezpečuje vykonávanie opatrení na ochranu pred povodňami na území obce. Podľa §26 citovaného zákona obec vykonáva v rámci preneseného výkonu štátnej správy na úseku ochrany pred povodňami aj činnosti v oblasti prevencie. Problémom je, že nie každá obec má na túto činnosť ľudské kapacity ale každý okresný úrad áno.

ANALÝZA INFORMAČNÝCH SYSTÉMOV PRE KRÍZOVÉ RIADENIE

Rozlišujeme päť úrovní krízového riadenia, kde je na štvrtej úrovni aj územná samospráva.

- nadnárodná (medzinárodná) úroveň krízového riadenia,
- národná (štátna) úroveň krízového riadenia,
- regionálna (krajská, okresná) úroveň krízového riadenia,
- miestna (územná samospráva, jej organizácie a inštitúcie) úroveň krízového riadenia
- individuálna – občianska úroveň krízového riadenia.

Úrovně sa od seba odlišujú nárokom na obsah i rozsah plnených úloh, rozsah právomocí a možnosťami použitia síl a využitia prostriedkov, ako aj vzťahom k jednotlivým druhom krízových javov.

Na národnej úrovni východzia stratégia krízového riadenia SR je spracovaná do viacerých rezortných dokumentov dlhodobej platnosti, ktoré schvaľuje NR SR. Okrem Ústavy SR sú to, ako uvádza Úrad Slovenskej vlády - základné dokumenty riešiace bezpečnosť Slovenskej republiky:

Zákon o fungovaní Bezpečnostnej rady Slovenskej republiky v čase mieru č. 110 o 4. februára 2004

Bezpečnostná stratégia SR 2021 z 28.01.2021

Obranná stratégia SR 2021 z 27.01.2021

Ústavný zákon o bezpečnosti SR č. 227 z 11. apríla 2002

Zákon o obrane č. 319 z 23. mája 2002

Zákon o krízovom riadení štátu č. 387 z 21. júna 2002

Zákon o hospodárskej mobilizácii č. 179 z 1. júna 2011.

Ministerstvo hospodárstva SR (<https://www.mhsr.sk/ministerstvo/bezpecnost-a-krizove-riadenie/kr-krizove-riadenie>) na svojej webovej stránke napr. uvádza pre krízové riadenie legislatívu:

Úst. zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpeč. štátu v čase vojny, VS, VÝNS a NS v ZNP účinný od 01.01.2016

Komp. zákon č. 575/2001 Z. z. o org. činnosti vlády a organizácii ÚŠS v ZNP účinný od 01.01.2016

Zákon MO SR č. 319/2002 Z. z. o obrane SR v ZNP účinný od 01.01.2013

Zákon MV SR č. 387/2002 Z. z. o riadení štátu v KS mimo času vojny a VS v ZNP účinný od 01.08.2011

Zákon MV SR č. 129/2002 Z. z. o IZS v ZNP účinný od 01.01.2011

Odbor Krízového manažmentu Ministerstva zdravotníctva SR uvádza v legislatíve pre krízové riadenie 21 zákonných noriem, 7 vyhlášok, 3 metodické vyrozumenia a ďalšie vzory a usmernenia. (<https://www.health.gov.sk/?legislativa-okm>)

Na základe legislatívy pôsobí vrcholové krízové riadenie v ústredných orgánoch štátnej správy. Rozhodujúce kompetencie pre konanie v krízovej situácii sa očakávajú na základe legislatívy od ministerstva vnútra, ministerstva obrany, ministerstva hospodárstva a ministerstiev, ktoré majú v kompetencii dopravu, poštu, telekomunikácie, zdravotníctvo a regionálny rozvoj, ale tiež ďalšie rezorty a ústredné orgány štátnej správy.

Krízové situácie globálneho rozsahu rieši Vláda SR, ktorej poradným orgánom na úseku bezpečnosti je Bezpečnostná rada SR² (Bezpečnostná rada SR – BR SR má 9

² *Bezpečnostná rada Slovenskej republiky (BR SR) v mieri sa ako poradný orgán vlády SR podieľa na vytváraní a realizácii bezpečnostného systému Slovenskej republiky, plnení medzinárodných záväzkov v oblasti bezpečnosti, vyhodnocuje bezpečnostnú situáciu v Slovenskej republike a vo svete; pripravuje pre vládu návrhy opatrení na zachovávanie bezpečnosti Slovenskej republiky, na predchádzanie krízovým situáciám, ako aj návrhy na riešenie vzniknutej krízovej situácie. Bezpečnostná rada SR je zriadená podľa čl. 8 ods. 1 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. <https://www.vlada.gov.sk/bezpecnostna-rada-sr/>*

členov) a výkonným orgánom je Ústredný krízový štáb³ (ÚKŠ). Ich úlohou je vytvoriť predpoklady na efektívny a účinný prechod orgánov a organizácií štátnej správy a územnej samosprávy z existujúcich podmienok na plnenie úloh počas jednotlivých fáz nástupu a priebehu krízy, ktorá môže byť vyvolaná aj nezávisle od vplyvu, očakávania a vedomosti vlády, či obyvateľov.

V demografických a prírodných podmienkach Slovenska dôležitý význam má akčnosť tretej úrovne krízového riadenia – **regionálna resp. okresná**, ktorej základnou zložkou sú okresné úrady. Okresný úrad v každom okrese⁴ plní úlohy civilnej ochrany, vykonáva opatrenia na riešenie krízových situácií, zriaďuje krízový štáb, koordinuje činnosť obcí pri príprave na krízovú situáciu a pri jej riešení postupuje tak, ako je určené v legislatíve vládou a v rozsahu určenom vládou a ústredným krízovým štábom. Okresná úroveň je určená na riešenie väčšiny krízových situácií a rizík, ktoré môžu vzniknúť a ohroziť stabilitu daného územia. Preto dôraz je na pripravenosti regionálnej štátnej správy v súčinnosti s územnou samosprávou riešiť negatíva krízy vplývajúce na bezpečnosť obyvateľov, ich majetok a procesy daného územia. Okresná úroveň aj územná samospráva musia disponovať pri riadení krízy určitou mierou pripravenosti a špecializovaných ľudských zdrojov, funkčnosti informačných nástrojov a použiteľných technických prostriedkov. Ako uvádzajú Čambáliková a Uhlerová pri každej aktivite významnou súčasťou zdrojov je aj potenciál spočívajúci v schopnosti kolektívneho konania a spolupráce. Ako ukážeme ďalej pri analýze, tak tento potenciál nie je využitý ani pri krízovom riadení. (Čambáliková, Uhlerová, 2021)

Miestna úroveň krízového riadenia na úrovni obcí a miest Slovenska má veľmi rôznorodý informačný charakter. Túto skutočnosť sme skúmali aj v tomto príspevku a z pohľadu občana v digitálnej forme sme zisťovali prístup v praxi ku krízovému riadeniu v územnej samospráve. Možnosti, sily a prostriedky, ktoré obec má sú závislé nielen na jej veľkosti, rozpočte ale aj možnosti vyčleniť potrebné špecializované sily a prostriedky pre krízové riadenie. Na miestnej úrovni očakávame z teoretického prístupu, že krízovým riadením sú obce a mestá schopné reagovať na

³ *Ústredný krízový štáb (jeho predsedom je minister vnútra SR) okrem iných činností: v období krízovej situácie koordinuje činnosť orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy, krízových štábov a ďalších zložiek. Spolupracuje s BR SR pri príprave opatrení na riešenie krízovej situácie, kontroluje plnenie úloh a opatrení uložených vládou pri riešení krízovej situácie.*

⁴ *Slovenská republika má 78 okresov ale 75 okresných úradov*

dve základné skupiny ohrozenia, ktoré ale zákon č.369/1990 Zb. o obecnom zriadení nešpecifikuje:

- vnútorné ohrozenie spojené s vlastnou činnosťou, ako sú napr. technické a technologické poruchy najmä inžinierskych sietí, nehody, havárie a ďalšie,
- vonkajšie ohrozenie spojené v konkrétnych podmienkach s dôsledkami živelných pohrôm, negatívnymi vplyvmi činnosti iných subjektov, epidémia, ekologické ohrozenia, terorizmus a ďalšie. (http://fbiw.uniza.sk/kkm/old/publikacie/kp/kp_kap_2.pdf)

Zákon č.369/1990 Zb. v paragrafe 3, odseku 3), písmena d) dáva pre krízové riadenie väčší dôraz na vzájomnú solidaritu komunity v danej obci a priamo občanov žiada o to tým, že občan obce je zo zákona **povinný** – „*poskytovať osobnú pomoc a vecnú pomoc pri záchranných prácach a odstraňovaní následkov mimoriadnej udalosti v obci*“. Na túto osobnú povinnosť sa vzťahujú požiadavky v rozsahu, ktorý je uvedený v paragrafoch 21 až 26 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva, ako aj § 41 ods. 2 písm. c) zákona č. 7/2010 Z. z. o ochrane pred povodňami. Majetkovú povinnosť občana a solidaritu občana vyžaduje § 128, zákona č.40/1964 Zb. Občianskeho zákonníka, ktorý určuje, že „*vlastník je povinný strpieť, aby v stave núdze alebo v naliehavom verejnom záujme bola na nevyhnutnú dobu v nevyhnutnej miere a za náhradu použitá jeho vec, ak účel nemožno dosiahnuť inak*“. Môžeme konštatovať, že zákon o obecnom zriadení predpokladá značnú znalosť ďalších zákonov od občanov pri krízových situáciách. Preto sme sa zamerali pri analýze informácií webových stránok na to, či majú subjekty pôsobiace na území samosprávy priamo dostupné informácie pre povinnosti a postup v krízovej situácii. Skúmali sme aj skutočnosť, či existuje pre nich hodnoverný partner na ktorého sa môžu v týchto veciach spoľahnúť, teda či mesto, obec, ministerstvo má na túto činnosť určené aj ľudské zdroje v svojej organizačnej štruktúre. Pri tejto požiadavke na územné samosprávy sme vychádzali z toho, že síce zákon *O obecnom zriadení* a ďalšia legislatíva preferujú a ukladajú povinnú solidaritu občanov a subjektov na území samosprávy ale zároveň v paragrafe 3, odsek 4) je zákonom určené – „*Obec je povinná poskytnúť obyvateľovi obce nevyhnutnú okamžitú pomoc v jeho náhlejši núdzi spôsobenej živelnou pohromou, haváriou alebo inou podobnou udalosťou, najmä zabezpečiť mu prístrešie, stravu alebo inú materiálnu*

pomoc“. Interpretácia tohto znenia zákona a prístup k jeho plneniu môžu mať rôznu formu a jednou z nich je aj menovanie a aktivácia krízového štábu obce.

V dokumentoch krízových útvarov Okresných úradov je zdôraznená požiadavka - *každá obec je povinná mať minimálne jednu osobu s odbornou spôsobilosťou na úseku civilnej ochrany obyvateľstva*. V prípade, že obec takouto osobou nedisponuje, je povinná dať si spracovať nasledujúcu dokumentáciu subdodávateľsky:

- vypracovanie a aktualizáciu plánu ochrany obyvateľstva,
- vypracovanie a aktualizáciu plánu ochrany zamestnancov a osôb prevzatých do starostlivosti,
- zabezpečenie vzdelávacej činnosti na úseku civilnej ochrany.

Teoreticky počítame s tým, že poznanie každého štatutárneho zástupcu územnej samosprávy je také, že pre odvrátenie, či riešenia krízového stavu vie prepájať jednotlivé úrovne krízového riadenia a všetci účastníci riešenia krízy vychádzajú z týchto predpokladov:

- so vznikom krízových situácií aj na úrovni každej územnej samosprávy je nutné počítať ako s objektívnou realitou,
- riešenie krízy, ako každá iná riadiaca činnosť, musí mať ešte pred vznikom krízy plánované a pripravené postupy, metódy a technológie. Tu dôležitú úlohu má legislatíva a informovanosť,
- krízové riadenie musí byť integrálnou súčasťou každej riadiacej činnosti aj štatutára územnej samosprávy, rozhodovacích procesov monokratického ako aj kolektívneho orgánu, ale aj rozvojových programov. (Šimák, 2016)

Našu analýzu a hodnotenie sme preto zamerali aj na skutočnosti, či je v praxi možné z úrovne obce alebo mesta napojiť sa na informačný systém štátnej správy rýchlo, intuitívne a na základe rovnakej logickej schémy a tak získať odpovede na riešenie krízovej situácie. Ako hypotézu pre takéto hodnotenie sme dali tieto predpoklady:

- pri otvorení základnej webovej stránky je možné rýchlo identifikovať - rozoznať odkaz pre riešenie krízového stavu

- pri otvorení odkazu pre riešenie krízového stavu je útvár pre krízové riadenie s kontaktom a popisom kompetencií, ktorý poskytne ďalšie informácie pre krízové riadenie.

Výsledky analýzy týchto predpokladov sú uvedené v tabuľke č.1: Webové zisťovanie prístupov ku krízovému riadeniu.

Tab. č.1: Webové zisťovanie prístupov ku krízovému riadeniu.

Mesto	Prístup pre občana na hlavnej webovej stránke pre krízové situácie	Organizačné začlenenie a názov	
Bratislava -Staré Mesto	Má, pod názvom - Ako sa zachovať pri mimo-riadnych udalostiach	Kancelária prednostu - Referát civilnej ochrany, ochrany pred požiarimi a bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci	1
Bratislava - Rača	Má, pod názvom – Rady pre krízové situácie - Civilná ochrana	Kancelária prednostu – Referát civilnej ochrany a krízového riadenia	2
Bratislava - Petržalka	Nemá	Nedá sa zistiť. Do oblasti: Evidencie a ochrana je začlenená činnosť – Krízové riadenie a civilná ochrana	3
Bratislava - Ružinov	Nemá	Starosta, do priamej riadiacej pôsobnosti starostu patrí: Oddelenie krízového riadenia	4
Bratislava – Karlova Ves	Má, pod názvom – Civilná ochrana	Starosta priamo riadi v rámci Úradu starostu: Referát krízového riadenia a CO	5
Bratislava – Nové Mesto	Nemá	Kancelária starostu: Referát krízového riadenia, civilnej ochrany, PO a BOZP	6
Bratislava magistrát	Nemá	Nedá sa zistiť ani v organizačnej štruktúre	7

Mesto	Prístup pre občana na hlavnej webovej stránke pre krízové situácie	Organizačné začlenenie a názov	
Košice - Západ	Nemá	Nedá sa zistiť v organizačnom poriadku ale v popise činnosti prednostu je, že plní úlohy: napomáha pri riešení zabezpečovania úloh na úseku PO a CO	8
Košice - Staré Mesto	Nemá	V organizačnej štruktúre Úradu je - Referát stavebných a investičných činností. Tento referát v popise práce má vykonávať: výkon činností na úseku BOZP a požiarnej ochrany a civilnej ochrany.	9
Košice - Sever	Nemá	V organizačnej štruktúre nie je. V popise kompetencií prednostu je uvedené: Zabezpečuje úlohy Mestskej časti a miestneho úradu na úseku Civilnej obrany. Pod „Občan“ je uvedený odkaz na Civilná ochrana	10
Košice magistrát	Má, pod logom - Civilná ochrana	V organizačnej štruktúre riaditeľ Magistrátu mesta Košice má referát - Referát CO, BOZP a PO	11
Trnava	Nemá	Nedá sa zistiť ani v organizačnej štruktúre ani štatúte mesta	12
Nitra	Nemá	Nedá sa zistiť v organizačnej štruktúre a v organizačnom poriadku sa uvádza - do Kancelárie prednostu je začlenený aj referent obrany, ochrany a bezpečnosti	13
Žilina	Nemá	V organizačnom poriadku priamo riadi prednosta úradu – Oddelenie krízového riadenia, CO, OPP a BOZP	14
Trenčín	Nemá	V organizačnej štruktúre sa nedá nájsť	15

Mesto	Prístup pre občana na hlavnej webovej stránke pre krízové situácie	Organizačné začlenenie a názov	
Banská Bystrica	Nemá	V štruktúre MsÚ je do zoznamu oddelení zaradený - Referát krízového riadenia	16
Prešov	Nemá	Nedá sa zistiť ani v organizačnej štruktúre	17
Dunajská Streda (125 tis. obyv.)	Nemá	V organizačnej štruktúre sa nedá nájsť a v Štatúte mesta je čl.30 s názvom - Pomoc pri mimoriadnych situáciách	18
Komárno (100 tis. obyv.)	Nemá	V organizačnej štruktúre mesta je - Referát krízového riadenia a bezpečnosť práce	19
Levice (109 tis. obyv.)	Nemá, ale v odkaze „občan“ je odkaz na link „Civilná ochrana“	V organizačnom poriadku má zapísané - Úsek požiarnej ochrany, CO, OBP a BOZP. Ale v organizačnej štruktúre MsÚ sa nenachádza.	20
Nové Zámky (137 tis. obyv.)	Nemá	V organizačnej štruktúre ani organizačnom poriadku sa nedá nájsť	21
Prievidza (130 tis. obyv.)	Nemá, ale v odkaze „Obyvatel“ je odkaz na link „Civilná ochrana“	V organizačnej štruktúre a zamestnanci MsÚ ani v Štatúte mesta sa nedá nájsť	22
Michalovce (108 tis. obyv.)	Nemá	V organizačnej štruktúre ani Štatúte mesta sa nedá nájsť aj keď pod link „Mesto a jeho správa“ je link „Samospráva“ kde je odkaz na – Krízový štáb	23
Poprad (102 tis. obyv.)	Nemá	V organizačnej štruktúre ani Štatúte mesta sa nedá nájsť ale cez link „Život v meste – Aktuálne“ je odkaz na link „Civilná ochrana“	24

Mesto	Prístup pre občana na hlavnej webovej stránke pre krízové situácie	Organizačné začlenenie a názov	
Trebišov (103 tis. obyv.)	Nemá ale má odkaz na Mestskú políciu, Políciu a Hasičskú a záchranný zbor	V organizačnej štruktúre pod riadením primátora má útvar - Krízové riadenie a CO, ktorý sa ale v aktuálnej štruktúre oddelení primátora na stránkach nenachádza	25
Martin (94 tis. obyv.)	Má pod logom – Bezpečnosť občanov. Toto logo obsahuje -Mestská polícia, hasiči, civilná ochrana obyvateľstva	Nedá sa zistiť v organizačnej štruktúre	26
Senec (99 tis. obyv.)	Má pod logom – Civilná ochrana	V organizačnej štruktúre pod riaditeľom kancelárie primátora má útvar - Referent CO, krízového riadenia a hospodárskej mobilizácie	27
Moldava nad Bodvou (10 tis. obyv.)	Má pod logom „Mesto“- Krízové riadenie a riešenie krízových situácií (aj s čítaním na hlas)	Nedá sa zistiť v organizačnej štruktúre ale pod logom - Krízové riadenie a riešenie krízových situácií, uvádza podrobne kontakty a spôsoby správania a riešenia vo vybraných krízových situáciách.	28
Levoča (14 tis. obyv.)	Nemá – Krízové riadenie je pod link: „Mestský úrad – Kancelária primátora“	V organizačnej štruktúre pod priamym riadením primátora je útvar - Krízové riadenie	29
Pezinok (23 tis. obyv.)	Nemá – Krízové riadenie a civilná ochrana je pod link: „O meste – Civilná ochrana“	Nedá sa zistiť v organizačnej štruktúre ani Štatúte mesta	30

Mesto	Prístup pre občana na hlavnej webovej stránke pre krízové situácie	Organizačné začlenenie a názov	
Sliač	Má, pod názvom – Civilná ochrana	Nedá sa zistiť v organizačnej štruktúre ale pod odkazom - Civilná ochrana uvádza kontakty a odkazy na dokumenty, ktoré popisujú spôsoby správania a konania vo vybraných krízových situáciách.	31
Námestovo	Nemá	Nedá sa zistiť	32
Veľké Kozmálovce	Nemá	Nedá sa zistiť	33
Ministerstvo			
Ministerstvo vnútra SR	Má – pod obrázkovým logom „Krizové riadenie“	Nájdeme v Nariadení Ministerstva vnútra SR z 30. marca 2015 o organizačnom poriadku Ministerstva vnútra SR - Čl.6, pod f) Sekcii krízového riadenia. S určitými problémami je možné nájsť, aké vzťahy má ministerstvo a jeho sekcia k obciam a mestám - ktoré zabezpečuje a obsahuje aj dokumenty pre Krízové riadenie obcí a miest (https://www.minv.sk/?krizove-riadenie-obci-a-miest).	1
Ministerstvo obrany	Nemá - Na stránke je logo pre - Medzinárodný krízový manažment. Tento odkaz je ale prakticky pre krízové stavy nevyužitelný.	V organizačnej štruktúre je Odbor krízového riadenia a Oddelenie aktivít medzinárodného krízového manažmentu. Odbor krízového riadenia má Oddelenie civilnej ochrany a krízového plánovania. Nájsť konkrétne vzťahy k obciam a mestám je náročné a nemožné pre rôzne krízové situácie.	2

Mesto	Prístup pre občana na hlavnej webovej stránke pre krízové situácie	Organizačné začlenenie a názov	
Ministerstvo hospodárstva	Nemá. V linku Ministerstvo je odkaz na – Bezpečnosť a krízové riadenie	V organizačnej štruktúre je Odbor bezpečnosti a krízového riadenia. Nájst' konkrétne vzťahy k obciam a mestám pre rôzne krízové situácie nebolo možné.	3
Ministerstvo zdravotníctva	Nemá	Organizačný poriadok MZ obsahuje odbor krízového manažmentu. Nájst' konkrétne vzťahy k obciam a mestám je náročné aj v štruktúre samostatného odboru krízového riadenia zdravotníctva kraja.	4
Okresný úrad			
Senec	Má - krízové riadenie logo aj link	V organizačnej štruktúre je Odbor krízového riadenia s riaditeľom a kontaktom. Nájst' v linku konkrétne vzťahy k obciam a mestám v dokumentom samostatného odboru krízového riadenia je neprehľadné a nedostatočné.	1
Malacky	Má - krízové riadenie logo aj link	V organizačnej štruktúre je Odbor krízového riadenia s riaditeľom a kontaktom. Obsahuje v linku dokumenty na stiahnutie - Analýza územia obvodu Malacky z hľadiska možných mimoriadnych udalostí a dokument Plán hlavných úloh v Malackom okrese pri plnení úloh krízového riadenia	2

Mesto	Prístup pre občana na hlavnej webovej stránke pre krízové situácie	Organizačné začlenenie a názov	
Brezno	Má - krízové riadenie logo aj link	V organizačnej štruktúre je Odbor krízového riadenia s riaditeľom a kontaktom. Obsahuje v linku dokumenty na stiahnutie - Manuál pre obce - povodne	3
Rimavská Sobota	Má - krízové riadenie logo aj link	V organizačnej štruktúre je Odbor krízového riadenia s riaditeľom a kontaktom. Obsahuje v linku odkaz na smernicu MV SR o vnútornej organizácii okresného úradu	4
Tvrdošín	Má - krízové riadenie logo aj link	V organizačnej štruktúre je Odbor krízového riadenia s riaditeľom a kontaktom. Obsahuje v linku dokumenty na stiahnutie - Informácie pre verejnosť v zmysle §15a zákona č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva v znení neskorších predpisov	5
Sobrance	Má - krízové riadenie logo aj link	V organizačnej štruktúre je Odbor krízového riadenia s riaditeľom a kontaktom. Neobsahuje žiadne odkazy ani dokumenty.	6
Rožňava	Má - krízové riadenie logo aj link	V organizačnej štruktúre je Odbor krízového riadenia s riaditeľom a kontaktom. Neobsahuje žiadne dokumenty len jeden odkaz na - Smernica MV SR z 22. januára 2018, ktorou sa upravujú podrobnosti o vnútornej organizácii okresného úradu.	7

Mesto	Prístup pre občana na hlavnej webovej stránke pre krízové situácie	Organizačné začlenenie a názov	
Stará Ľubovňa	Má - krízové riadenie logo aj link	V organizačnej štruktúre je Odbor krízového riadenia s riaditeľom a kontaktom. Obsahuje odkaz na smernicu o vnútornej organizácii okresného úradu a dva dokumenty.	8
Michalovce	Má - krízové riadenie logo aj link	V organizačnej štruktúre je Odbor krízového riadenia s riaditeľom a kontaktom. Obsahuje len pomenovanie 4 úsekov činnosti odboru.	9

Zdroj: Vlastné spracovanie

Pre potreby komparácie a hodnotenia sme do analýzy zaradili aj vybrané ministerstvá, ktoré majú priamu zodpovednosť za krízové riadenie a legislatívne povinnosti na riadenie krízy. Zisťovali sme reálne možnosti na rýchlu a hodnovernú informovanosť, akú majú občania a subjekty územnej samosprávy, ktoré sú závislé od informácií jednotlivých úrovní verejnej správy pri riešení krízových stavov. Zistili sme, že rýchlu možnosť a hodnovernú informovanosť o krízovom riadení v prístupe na ich webovú stránku, aj keď majú zriadené útvary krízového riadenia (v rôznej kombinácii a úrovni postavenia v organizačnej štruktúre ministerstva) nemali ministerstvá:

- Ministerstvo dopravy a výstavby
- Ministerstvo životného prostredia
- Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu
- Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka
- Ministerstvo kultúry
- Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny (v termíne šetrenia 26.04.2022 stránka bola nedostupná pre technické problémy)
- Ministerstvo investícií, regionálneho rozvoja a informatizácie

- Ministerstvo zahraničných vecí a Európskych záležitostí
- Ministerstvo financií
- Ministerstvo spravodlivosti.

Pri tomto hodnotení sme brali na vedomie aj fakt, že minister financií, obrany, vnútra, zahraničných vecí a európskych záležitostí, hospodárstva, dopravy a výstavby, spravodlivosti, zdravotníctva sú členmi Bezpečnostnej rady Slovenskej republiky.

Hodnotenie stránky Ministerstva vnútra SR od návštevníkov tejto webovej stránky z hľadiska poskytnutého rozsahu, úrovne informácií o civilnej ochrane a krízovom riadení hodnotilo⁵ ako dobré – 36,38%, ako priemerné – 31,53% a ako slabé 32,09% návštevníkov. Faktom je, že aj my sme zistili pri analýze stránok napr. linku (<https://www.minv.sk/?okr>) pre legislatívu týkajúcu sa krízového riadenia v Sekcii krízového riadenia ministerstva, že informácie a obsah sú nepostačujúce a neaktuálne napr. v odkaze Nariadenia vlády SR (https://www.minv.sk/?nariadenia_vlady_sr) obsahuje jedno nariadenie a to: Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 130/1994 Z. z. o jednorazovom mimoriadnom odškodnení za ujmu na zdraví alebo smrt' v súvislosti s pomocou poskytnutou pri plnení úloh civilnej ochrany obyvateľstva v znení neskorších predpisov. Uvedené nariadenie je bez aktualizácie. V časti Vyhlášky (https://www.minv.sk/?vyhlasky_opartenia) je 17 vyhlášok a posledná je z roku 2012 bez možnosti dozvedieť sa o jej aktualizácii. Tak isto v časti Smernice (https://www.minv.sk/?smernice_1) sú dve smernice z rokov 2007 a 2008 bez možnosti zistiť ich aktualizáciu. Tieto smernice pre krízové riadenie pracujú ešte s termínmi „Krajský úrad“ a „Obvodný úrad“.

Pri analýze informačnej akčnosti tretej úrovne krízového riadenia - okresná, sme zistili veľmi rozdielnu úroveň poskytnutia informovanosti a zároveň aj nejednotné vedenie týchto odborov z úrovne ministerstva. Analyzované **Okresné úrady** mali jednotne vytvorený **Odbor krízového riadenia** s uvedením kontaktu ale v obsahu ich dokumentov sú informácie pre občanov, či subjekty verejného a súkromného sektoru neprehľadné, nedostatočné, neaktuálne a chybné. Napríklad Odbor krízového riadenia v Rimavskej Sobote má na svojej stránke len odkaz tohto znenia: *Podrobná náplň činnosti odboru sa riadi podľa Smernice Ministerstva vnútra Slovenskej republiky z 1. októbra 2013, ktorou sa upravujú podrobnosti o vnútornej organizácii okresného úradu [Vestník Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 142/2013 - Čiastka 75].* Iný Okresný úrad v Tvrdošíne odkazuje, že: *Podrobné informácie*

⁵ K dátumu 28.04.2022

o činnosti odboru podľa Smernice MV SR z 14/2018, ktorou sa upravujú podrobnosti o vnútornej organizácii okresného úradu, nájdete v priloženom dokumente na stiahnutie. V stiahnutom dokumente sa nedá zistiť, či ide o Smernicu MV SR č.14/2018. Už z týchto dvoch vybraných príkladov je vidieť aké nedôsledné informácie stránky okresných úradov obsahujú, sú chaotické a nekoordinovane naplnené (aj nenaplnené) obsahom. V prevažnej miere publikované dokumenty majú všeobecný obsah a v niektorých prípadoch len okrajovo súvisia s krízovým riadením. Ako jeden príklad na predstavu môžeme uviesť dokument „Propozície súťaže mladých záchranárov CO pre okres“, ešte z roku 2020.

VÝSLEDKY ANALÝZY KRÍZOVÉHO RIADENIA NA ÚROVNI ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

Pre analýzu informovanosti a dostupnosti informácií pre verejnosť, občanov spádového územia na obecnej úrovni o krízovom riadení sme vybrali krajské mestá a mestské časti miest Bratislava a Košice s najväčším počtom obyvateľov a okresné mestá v krajoch v pôsobnosti ktorých je viac ako 90 tisíc obyvateľov. Tiež sme skúmali mestá, ktoré majú počet obyvateľov nad 10 000 a niektoré obce bez ohľadu na počet obyvateľov v území ktorých sa nachádzajú významné priemyselné objekty alebo strategická infraštruktúra.

Analýza ukázala veľmi rozdielnu úroveň prístupnosti informácií na úrovni miest a obcí Slovenska. Za primeranú minimálnu legislatívnym úlohám zodpovedajúcu informovanosť občana na stránke obce či mesta sme hodnotili rozsah, ktorý je napr. uvádzaný na stránke mesta Sliač pod odkazom dostupným na hlavnej stránke „Civilná ochrana“, alebo mesta Levice a ich odkazy obsahujú informácie, ktoré sú v tabuľke č.2.

Tab. č.2 Obsah informácií v odkaze. Spracované podľa w-stránok mesta Sliač a Levice

<p style="text-align: center;">Sliač obsah informácie v odkaze</p>	<p style="text-align: center;">Levice obsah informácie v odkaze</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● Kontaktné a informačné miesta civilnej ochrany v Banskobystrickom kraji ● Tiesňové volania ● Informácie civilná ochrana podľa §15a zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 42/1994 Z. z. o civilnej ochrane obyvateľstva ● Čo by mal každý vedieť v prípade ohrozenia ● Činnosť obyvateľstva po vyhlásení varovných signálov ● Mimoriadne udalosti ● Ochrana pred bioterorizmom ● Ochrana pred bojovými biologickými prostriedkami. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Všeobecné zásady činnosti pri ohrození ● Varovanie obyvateľstva ● Čo robiť keď zaznie siréna ● Činnosť v oblasti ohrozenej únikom nebezpečných látok ● Zásady správania sa pri dopravnej nehode vozidla prepravujúceho nebezpečnú látku ● Činnosť v oblasti ohrozenia povodňami a záplavami ● Odporúčaná hmotnosť a zloženie úkrytovej a evakuačnej batožiny ● Improvizovaná ochrana dýchacích ciest a povrchu tela ● Ohrozenie haváriami stacionálnych zdrojov nebezpečných látok ● Kam ísť v prípade vyhlásenia evakuácie ● Prostriedky individuálnej ochrany ● Ukrytie ● Čo robiť a ako sa správať pri nepriaznivých klimatických podmienkach

Za dobre spracovanú považujeme stránku mesta Banská Bystrica, ktorá v podrobnom rozsahu poskytuje informácie o rozsahu pôsobnosti a zodpovednosti *Referátu krízového riadenia* a odkazuje občanov na ďalšie informácie v tomto členení:

- Náplň činnosti Referát krízového riadenia
- Všeobecné zásady pri riešení krízových situácií
- Dôležité telefónne čísla tiesňového volania
- Čo robiť keď zaznie siréna
- Varovné signály CO
- Jednoduché úkryty budované svojpomocne (JÚBS) - pomôcka pre CO obyvateľstva k spohotovaniu JÚBS
- Ukrytie
- Úkrytová a evakuačná batožina
- Ohrozenie povodňami a záplavami
- Opustenie ohrozeného priestoru.

(<https://cdn.banskabystrica.sk/2018/02/Naplň-cinnosti-Referat-krizoveho-riadenia-1.pdf> útvaru)

Vo vzorke sme sa zamerali aj na šetrenie, či obce a mestá majú odkaz na krízové situácie a zistili sme, že **75 % z nich nemalo odkaz na hlavnej webovej stránke**. Navrhujeme, aby tieto odkazy boli zjednotené aj označením – názvom na hlavnej stránke a to na stránkach všetkých úrovní krízového riadenia. Z tabuľky je vidieť aké rôzne názvy sa dnes v praxi používajú. Za nejednoznačné považujeme zaraďovanie informácií o krízovom stave, ktoré sa vyskytuje v odkazoch na hlavnej stránke tiež veľmi rozdielne pod rôznymi odkazmi ako napr.: občan-samospráva-mesto-obecný-úrad-organizácie.

V organizačnej štruktúre územnej samosprávy, ako vyplýva aj z tabuľky č.1, majú útvary, ktoré sa zaoberajú krízovým riadením rôzne postavenie aj pomenovanie. Tiež popis obsahu a rozsah ich činnosti je rozdielny. Nie je vždy možné jednoznačne určiť obsah činnosti, rozsah právomoci a ani zodpovednosti. Jednoznačne sa dá určiť rozsah zodpovednosti len tam, kde je tento útvar, či už ako referát, oddelenie alebo aj

odbor priamo podriadený primátorovi, či starostovi. V útvaroch ktoré sú začlenené do organizačnej štruktúry sme prevažne zistili tento obsah a rozsah činnosti napr. ako ich uvádza mestská časť Bratislava:

- zabezpečuje plnenie úloh na úseku krízového riadenia, bezpečnosti a civilnej ochrany občanov,
- rozpracúva úlohy, plní úlohy a zabezpečuje plnenie úloh stanovených odborom krízového riadenia a civilnej ochrany Okresného úradu a Ministerstvom hospodárstva Slovenskej republiky,
- plní úlohy a zabezpečuje plnenie úloh pri krízových situáciách (vojna, vojnový stav, výnimočný stav, núdzový stav a počas mimoriadnych situácií) v zmysle zákona o civilnej ochrane obyvateľstva,
- zabezpečuje plnenie úloh vyplývajúcich z právnych predpisov o ochrane utajovaných skutočností, z právnych predpisov na ochranu osobných údajov a kontrolu ich dodržiavania,
- zabezpečuje plnenie úloh pri mimoriadnych situáciách a za brannej pohotovosti štátu,
- vypracúva plán ochrany obyvateľstva a zabezpečuje úlohy pri núdzovom zásobovaní a núdzovom ubytovaní obyvateľstva počas krízových situácií,
- plánuje, zabezpečuje a pripravuje zriadenie výdajní odberných oprávnení pre výdaj nákupných preukazov a pridelových lístkov, vytvára organizačné a materiálne podmienky na ich činnosť po vyhlásení mimoriadnych regulačných opatrení,
- uskladňuje, ošetruje a zabezpečuje výdaj prostriedkov individuálnej ochrany obyvateľstvu mestskej časti, pre ktoré tieto prostriedky nezabezpečujú právnické osoby alebo podnikatelia,
- spolupracuje s príslušnými zložkami Ministerstva vnútra Slovenskej republiky a Územnej vojenskej správy pri plnení úloh súvisiacich s realizáciou vyhlásených stupňov pohotovosti po vzniku mimoriadnych situácií,
- zabezpečuje plnenie ďalších úloh vyplývajúcich z osobitných právnych predpisov v oblasti krízového riadenia, hospodárskej mobilizácie, civilnej ochrany, ochrany utajovaných skutočností a ochrany osobných údajov,
- vykonáva prostredníctvom zamestnanca referátu funkciu tajomníka krízového štábu mestskej časti,

- zabezpečuje teoretickú a praktickú odbornú prípravu zamestnancov, ktorí sa podieľajú na plnení úloh mestskej časti v oblasti krízového riadenia,
- pri plnení úloh v oblasti krízových situácií a CO spolupracuje s Policajným zborom SR, s Územnou vojenskou správou a orgánmi a organizáciami na území samosprávy.

V niektorých mestách alebo obciach sú tieto úlohy rozdelené v rámci oddelenia na úseky, ako ich má napr. mesto Žilina:

- Na úseku civilnej ochrany
- Na úseku požiarnej ochrany
- Na úseku bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci

(file:///D:/Data/J%C3%A1n/Desktop/KATKA/Organizacny-poriadok-Mestskeho-uradu-v-Ziline_01.01.2022%20(1).pdf)

Ale napríklad, ako uvádza mesto Martin, krízové riadenie a splnenie stanovených úloh realizuje cez úseky: civilná ochrana, bezpečnosť štátu a obrana, požiarňa ochrana. Z uvedených príkladov vyplýva aj ďalší záver z analýzy, že nie je jednotné metodické usmerňovanie obsahu činnosti útvarov územnej samosprávy, čo samozrejme vyplýva aj z nášho zistenia, že ani okresné úrady nemajú jednotný prístup k interpretácii a realizácii platnej legislatívy v ich praxi. Prejavuje sa to na ich webových stránkach, keď **až 55% z nich neobsahuje žiadne relevantné odkazy ani dokumenty**, ktoré by boli nápomocné k zjednoteniu informácií na úrovni územnej samosprávy. V digitálnom prístupe ku krízovému riadeniu na webových stránkach absentuje prístup, ktorý je praxou overený, že efektívne riadenie je založené na využití informácií vo všetkých fázach riadenia.

ZÁVER

Cieľom tohto príspevku bolo poskytnúť informácie o tom, aké boli v digitálnom priestore v roku 2022 možnosti pre občana aj subjekty súkromného sektoru, či dobrovoľnícke organizácie informovane reagovať na vznik jednotlivých aj dlhodobých mimoriadnych krízových situácií. Situácií, keď je ohrozený život, zdravie, majetok a ako postupovať so znalosťou. Konštatujeme, že napriek už v podstate dlhodober situácii s krízovými stavmi **na Slovensku sa na všetkých stupňoch krízového riadenia vo verejnej správe podceňuje digitálna príprava** na vhodné reagovanie. Na toto zistenie v analýze poukazuje aj tento príspevok, že digitálna príprava na krízové riadenie **značne zaostáva, nemá jednotnú metodiku ani finančnú a materiálnu podporu**. Ako ukazuje aj stav počas pandémie a migračnej krízy môže to viesť a viedlo to aj k tomu, že sa znásobujú straty na životoch, zvyšuje sa počet zdravotne poškodených ľudí a čo sa preukázalo v súčasnej praxi vyvoláva to aj nedôveru k orgánom a inštitúciám verejnej správy. V tomto stave by sme mali akceptovať aj filozofický prístup, ktorý nás upozorňuje, že základným princípom politiky, ktorú nazývame demokratickou, je vytváranie a ochrana inštitúcií. (Kulašiková, Kováčová, 2019)

Je žiadúce, aby sa v súlade s platnou legislatívou o úlohách krízového riadenia realizovala aj digitálna informovanosť o povinnostiach obce na úseku ochrany obyvateľstva. K tomu je ale potrebné jednotne do digitálnej podoby formovať na stránkach nielen územnej samosprávy ale aj okresných úradov, ministerstiev informácie o úlohách a pôsobnosti obce, právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb pri zabezpečení úloh krízového riadenia.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ZDROJOV

BLAŽEK, V., DWORZECKI, J., BUZALKA, Ján a kol. 2016. Krízové scenáre vo verejnej správe. Akadémia Policajného zboru v Bratislave, 2016. 304 s. ISBN 978-80-8054-678-6.

ČAMBÁLIKOVÁ, M., UHLEROVÁ, M. 2021. Regionálny sociálny dialóg. FES Bratislava. 2021.107 s. ISBN 978-80-89149-93-3

KULAŠIKOVÁ, Z., KOVÁČOVÁ, N. 2019. Je demokracia fetišom? In. Demokracia v 21. storočí. Central European Education Institute s.r.o., Bratislava. 2019. 174 s. ISBN CZ: 978-80-7632-037-6

KÚTIK, J., KRÁLIK, J. Verejná správa a krízový manažment. Bratislava: VEDA, 2017. 182 s. ISBN 978-80-224-1442-5.

ŠIMÁK, L. 2016. Krízový manažment vo verejnej správe. ŽU v Žiline/EDIS-vydavateľské centrum ŽU, 2016. 265 s. ISBN 978-80-554-1165-1

<https://www.vlada.gov.sk/zakladne-dokumenty-riesiace-bezpecnost-slovenskej-republiky/>

<https://cdn.banskabystrica.sk/2018/02/Napl-n-cinnosti-Referat-krizoveho-riadenia-1.pdf> útvaru

[file:///D:/Data/J%C3%A1n/Desktop/KATKA/Organizacny-poriadok-Mestskeho-uradu-v-Ziline_01.01.2022%20\(1\).pdf](file:///D:/Data/J%C3%A1n/Desktop/KATKA/Organizacny-poriadok-Mestskeho-uradu-v-Ziline_01.01.2022%20(1).pdf)

https://www.minv.sk/?vyhlasky_opartenia

https://www.minv.sk/?smernice_1

<https://www.minv.sk/?okr>

http://fbiw.uniza.sk/kkm/old/publikacie/kp/kp_kap_2.pdf

<https://www.vlada.gov.sk/bezpecnostna-rada-sr/>

<https://www.mhsr.sk/ministerstvo/bezpecnost-a-krizove-riadenie/kr-krizove-riadenie>

NESVOBODA SVOBODNÝCH NEBO PAST VOLNOSTI¹ NON-FREEDOM OF FREELANCERS OR TRAP OF FREEDOM

Zdenka MANSFELDOVÁ²

Abstrakt

Změna charakteru práce a podmínek na pracovním trhu, ke které dochází v posledních desetiletích, přinesla na jedné straně větší míru flexibility a volnosti pro zaměstnance i zaměstnavatele, na druhé straně však snížila ochranu zaměstnanců. Poklesla odborová organizovanost i počet zaměstnanců chráněných kolektivní smlouvou a lidé na fragmentovaném a prekarizovaném pracovním trhu se ocitají bez ochrany. Naléhavost reflexe těchto změn se ukázala velmi jasně v době pandemie. Předložená stat se snaží ukázat nástup nových trendů na pracovním trhu a jejich dopad na různé skupiny zaměstnanců v České republice.

Klíčová slova

platformová práce, ochrana zaměstnanců, flexibilní trh práce, gig-economy

Abstract

The change in the nature of labour and labour market conditions that have taken place in recent decades has brought, on the one hand, a greater degree of flexibility and freedom for both employees and employers but, on the other hand, has reduced employee protection. The trade union and the number of employees protected by the collective agreement have fallen, and people in the fragmented and precarious labour mar-

1 Příspěvek vznikl v rámci projektu VEIGA 2/2020 Sociálny dialóg a kolektívne vyjednávanie v meniacom sa svete práce (5. 2020 – 1. 5. 2022).

2 PhDr. Zdenka Mansfeldová, CSc., Sociologický ústav Akademie věd ČR

ket find themselves without protection. The urgency of reflecting on these changes became very clear during the pandemic. The presented article shows the onset of new trends in the labour market and their impact on various groups of employees in the Czech Republic.

Key words

platform work, employee protection, flexible labor market, gig-economy

ÚVOD

Mezinárodní organizace práce (ILO) identifikovala čtyři velké hnací síly transformující svět práce – technologický pokrok, změny v demografickém vývoji, změnu klimatu a zrychlující se globalizační trendy. Sociální dialog zahrnující vlády a zástupce organizace zaměstnavatelů a zaměstnanců, by měl hrát klíčovou roli v řízení těchto změn s cílem zajistit, aby země vytvářely vyvážené politiky k řešení těchto změn, politiky, které zajišťující jak udržitelný hospodářský růst, tak sociální spravedlnost (Social 2017).

Nové formy zaměstnání a zaměstnávání na flexibilním trhu práce přispívají k růstu nejistoty v období aktivního pracovního života (Čambáliková, 2020, s. 124). Rozvoj platformové ekonomiky (gig economy)³ a jejích dopadů na zaměstnance a jejich zástupce, zejména odbory, je velké téma posledních let. Neformální práce založená na digitálních platformách typu Uber, Deliveroo, Handy apod. se v posledních letech stala jedním z nejdiskutovanějších ekonomických fenoménů. Řádově statisíce Čechů si vydělávají skrze jednorázové úkoly, kterými často tráví stovky hodin ročně. Až do pandemie nebyla těmto formám činnosti věnována velká pozornost, jejich činnosti chybí jasné právní ukotvení a zahrnutí do sociálního systému.

³ Pod *gig economy* rozumíme *zprostředkování jednorázových zakázek přes digitální platformy a k nim náležící aplikace. Příkladem jsou řidiči alternativních taxislužeb (Uber) nebo poslíčci roznášející jídlo z restaurací. Může jít také o kvalifikovanou práci vykonatelnou odkudkoli na světě, jako je práce grafiků nebo programátorů.*

Zástupci zaměstnanců mající dle národních právních řádů vliv na utváření pracovních podmínek (v České republice např. primárně odborové organizace) jsou vystaveni měnícímu se prostředí stejně, jako individuální zaměstnanci, a fakticky i zaměstnavatelé. Odborové organizace musí všem trendům a novým požadavkům čelit (Horecký, 2020, s. 4).

NOVÉ FORMY ZAMĚŠTNÁVÁNÍ A MĚNÍCÍ SE TRH PRÁCE

Současný model zaměstnanosti je možné charakterizovat jako duální model: na jedné straně je tu primární trh práce, tvořený stabilními pracovními místy, většinou na plný úvazek, která jsou spojena s finanční jistotou a dobrým sociálním zabezpečením; na druhé straně je tu sekundární trh práce, zahrnující pracovní smlouvy na dobu určitou, různé formy dohod, s nižší mírou sociální ochrany (Čambálíková, 2020, s. 130). Sekundární trh práce, můžeme také použít definici ILO⁴ – nestandardní zaměstnání - se rozrůstá a najdeme ho ve všech sektorech hospodářství. Velmi často nejde o dobrovolnou volbu zaměstnance, hledajícího větší volnost, ale o jedinou možnost, jak získat práci. V souvislosti s rostoucí fragmentací postavení na trhu práce některé kategorie nestandardních pracovníků, typicky osoby samostatně výdělečně činné, mají pouze omezený nebo dokonce žádný přístup k určitým formám sociální ochrany, zejména dávkám v nezaměstnanosti, nemocenským dávkám a systémům ochrany pokrývajícím nemoci z povolání a pracovní úrazy (Spasova et al., 2017).

Novým formám zaměstnání se věnují např. Kyzlinková a kol. (2019, s.5) a vychází přitom ze studie Eurofondu (Eurofond 2018, s. 3-17), který rozlišuje 9 nových forem zaměstnávání:

- Sdílení zaměstnanců (employee sharing),
- Sdílení pracovního místa (job sharing),
- Dočasné řízení (interim management), kdy jsou přijati vysoce kvalifikovaní odborníci na dobu určitou, aby řídili konkrétní projekt nebo vyřešili konkrétní problém,

⁴ ILO rozlišuje: standardní zaměstnání, tj. smlouvy na plný úvazek na dobu neurčitou; nestandardní zaměstnání (např. částečný úvazek, dočasné smlouvy, nulová pracovní doba atd.); samostatná výdělečná činnost, tedy lidé pracující na vlastní účet (ILO 2016).

- Příležitostná práce (casual work), kdy zaměstnavatel není povinen zaměstnanci pravidelně poskytovat práci, nýbrž má možnost ho povolát podle potřeby.
- Mobilní práce (ICT-based mobile work),
- Práce založená na poukázkách (voucher-based work), kdy je pracovní poměr založen na platbě za služby pomocí poukázky,
- Portfoliová práce (portfolio work), kdy osoba samostatně výdělečně činná vykonává práce menšího rozsahu pro velký počet klientů.
- Skupinové zaměstnání (crowd employment), kdy zaměstnanci hledají zaměstnání a pracovníci hledají zaměstnání pomocí on-line platformy, přičemž často dochází k rozdělování velkých úkolů mezi „virtuální skupinu“ pracovníků.
- Zaměstnání založené na spolupráci (collaborative employment), kdy spolupracují pracovníci na volné noze, osoby samostatně výdělečně činné nebo mikro-podniky, aby překonali omezení plynoucí z jejich velikosti a profesní izolace (Kyzlinková a kol., 2019, s. 5).

Klasifikace a formy zaměstnání se mohou měnit vzhledem k národním specifikám. Co však mají společné a co je pro nás důležité je to, že práce, kterou zaměstnanec vykonává, je většinou časově limitovaná a vztahy mezi „zaměstnavateli“ a „zaměstnanci“ se liší od zavedených pracovněprávních vztahů mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem (Kyzlinková a kol., 2019, s. 5). Flexibilita, která je těmto novým formám zaměstnání společná, může přinášet pro obě strany řadu výhod (flexibilita pracovní doby, harmonizace práce a rodiny, práce a studia apod.), zároveň jsou zde i nevýhody, především ztrátu sociální jistoty plynoucí z tradičního pracovněprávního vztahu. To může, a nejen v době krize, znamenat existenční ohrožení. V České republice dosud převažují standardní formy zaměstnávání, přesto z dostupných studií je patrné, že nestandardní formy zaměstnání jsou i zde na vzestupu. Digitální platformy jsou dnes velmi populární. Vytvářejí spotřebitelské trhy obrovského rozsahu a efektivity. Kromě toho umožňují nové úrovně spolupráce mezi společnostmi z různých průmyslových odvětví, což může vést k další vlně technologického a sociálního narušení, ale i hospodářskému růstu a průlomové inovaci. Jedním z hlavních sporů, v nichž se dnes odbory (především v západní Evropě) angažují, je spor o to, jestli jsou lidé pracující v takzvaných zakázkových ekonomikách pouhými nezávislými dodavateli služeb, pracovníky, anebo je možné je považovat za právoplatné zaměstnance. Zaměstnavatelé flexibilitu v pracovních vztazích vítají a nejsou větší-

nou příznivci podrobnější právní úpravy. Pro soukromé společnosti je velmi lákavá představa fragmentovaného, nově koncipovaného pracovního času, díky němuž by mohly finančně odměňovat jen takové aktivity, které jim generují zisk.

Postoj odborů je rezervovanější, kromě pozitiv vidí zejména negativa a jejich dopad na kvalitu života pracujících. Jak upozorňuje ve své analýze Kotýnková (2015), osobní, ale i pracovní život jednotlivce ztrácí jasnou časovou strukturu a v tomto schématu je pak lehké sklouznout do tzv. „prekarity“⁵. Technologie platform umožňující práci na dálku také nově definují hranice mezi soukromým a veřejným prostorem. Propustnější hranice znamená, že práce narušuje mimopracovní aktivity, zvyšují přesčas a stupňují konflikty mezi rodinou a prací. Osamocená práce také ohrožuje profesní identitu a plánování profesní kariéry.

Průzkum *The Platformisation of Work* představená v červenci a provedená na popud Masarykovy demokratické akademie, zastoupení Friedrich-Ebert-Stiftung v ČR a bruselské Foundations for European Progressive Studies výzkumníky z univerzity v britském Hertfordshiru poprvé ukazuje, jak rozšířený je v České republice nový typ práce umožněný digitálními technologiemi. Bezmála polovina dospělé populace (44,2 %) již někdy vykonávala nárazovou či jednorázovou práci zprostředkovanou digitálním způsobem, tedy s pomocí internetových stránek či mobilních aplikací souhrnně nazývaných „digitální platformy“. Jejich nejznámějším příkladem je u nás třeba taxi služba Uber či portál LidskaSila.cz. (Smejkalová, 2019). Podle citovaného výzkumu je v České republice více rozšířena méně kvalifikovaná práce pro platformy: 44,6 % pracujících se takto věnuje alespoň jednou týdně jednoduchým úkonům, jako je prostá administrativní práce nebo tak zvané „klikací úkoly“. To představuje zhruba pětinu české populace v ekonomicky aktivním věku. Nejvyšší podíl platformových pracujících je z věkové skupiny 25-34 let, následovaných lidmi ve věku 35 - 44 let, což přirozeně odpovídá vztahu jednotlivých generací vůči digitálnímu prostředí. Zajímavá je genderová dimenze fenoménu — zatímco obecně na platformách v ČR pracuje poněkud více mužů než žen (47,3 % muži, 40,9 % ženy), podíl žen, pro něž platformová práce představuje jediný zdroj příjmu, nikoliv jen přílepšení k hlavnímu příjmu, je s 10,8 % přesně dvojnásobný oproti podílu

⁵ *Prekarizovanou práci (precarious work) lze obecně definovat jako nedostatek jistoty v zaměstnání, který ovlivňuje více dimenzí, jako je doba trvání smlouvy, pracovní práva, mzdy a pracovní poměr (více viz Gago-Cortés, Alló, 2019).*

mužů (Smejkalova 2019: 1). To odpovídá většímu znevýhodnění žen na klasickém trhu práce, což se se všemi důsledky projevilo v době pandemie.⁶

Lidé, kteří prostřednictvím platformů pracují, se dostávají do pozice freelancera se všemi pozitivy ale i negativy, které se mohou projevit např. v době pandemie. Tito lidé jsou virtuálně atomizovaní, většinou se nesetkávají a mají omezené možnosti navázat mezi sebou kontakt. To je překážkou organizování se a společné obhajoby zájmů. Geografickou izolovanost pracovníků a velké obtíže při koordinování společného postupu mohou částečně nahrazovat online fóra, na nichž si uživatelé sdělují své zkušenosti. Tato forma sdružování zatím není příliš častá a nemá velký efekt. Ochotě akceptovat tuto situaci nahrává podle socioložky Smejkalové i fakt, že „v postkomunistickém kontextu jakémukoli organizování brání mantra toho, že „pracovat na sebe“ je něco záhodného a že přitom zároveň neexistuje žádný nárok na určitou výši mezd či garanci jistých pracovních podmínek. Proto v Česku paradoxně protestují klasičtí taxikáři, kteří se cítí znevýhodnění oproti Uberu, ale řidiči Uberu sami ne, byť je dávno propočítáno, že práce přes platformu se málokterému z nich vyplatí“ (Smejkalová, 2019, s. 3). V západní Evropě, kde platformová práce vznikla dříve, už zaměstnanci začínají protestovat s cílem dosáhnout vyššího hodinového či úkolového ohodnocení, příspěvku na údržbu pracovních pomůcek či jiných benefitů.

Otevřenost vůči novým formám zaměstnávání roste s dosaženým vzděláním, Více jsou jim nakloněni mladí (18-29) a mladší (30-44let) lidé (Kyzlinková a kol., 2019, s. 37). Období pandemie znamenalo velký rozmach zejména určitých forem platformové práce. „Bezprecedentní poptávka po dodávkách až do domu od počátku roku 2020 podnítila další rozšiřování platform pro rozvoz jídla, díky čemuž se obrázek pracovníků platformy, kteří se na svých kolech či skútrech řítí přes vyprázdněná města, se stal jedním ze symbolů krize Covid-19“ (Piasna et al., 2022, s. 5). Podle nového výzkumu realizovaného ETUI ve 14 zemích EU včetně Česka a Slovenska na jaře 2021 (ETUI Internet and Platform Work Survey) téměř 50 milionů Evropanů využívalo internet jako zdroj příjmů. Výsledky však ukazují, že tyto činnosti přinášejí pracovníkům pouze nízký příjem, velkou fluktuaci a zkrácenou pracovní dobu (Piasna et al., 2022, s. 51-54).

6 <https://docplayer.cz/209173915-Ekonomika-platforem-jeji-dopad-na-trh-prace-vyzy-z-ni-plynouci-a-uloha-socialnich-partneru-v-teto-oblasti-zpracovala.html>

PANDEMIE A KRIZE

Lockdown a další omezující opatření zavedená během Covid-19 pandemie a následná ekonomická recese měly silný dopad na trhy práce po celém světě. Pandemie Covid-19 vážně zasáhla některé kategorie nestandardních pracovníků a osob samostatně výdělečně činných.

Proto výzkumná komunita v různých zemích světa, mezinárodní organizace (včetně ILO a OECD) a některé organizace úzce spolupracující se sociálními partnery (např. Eurofound a ETUI) začaly mapovat politické reakce vlád během prvních týdnů krize Covid-19 (Spasova et al., 2021). Například Eurofound ve svých přehledových zprávách pravidelně ukazoval, kolik nestandardních pracovníků, zejména těch s jedním nebo více zaměstnáními, které je možné kategorizovat jako „osoby samostatně výdělečně činné“, je vystaveno riziku a výrazné ztrátě sociální jistoty v důsledku svých skrovných práv. V této souvislosti je důležité zmínit také genderový aspekt, protože pandemie postihla ženy více způsobu. Ženy častěji než muži pracují na nestandardní smlouvy – zejména práce na částečný úvazek, dohoda o provedení práce či pracovní činnosti, domácí práce atd. (Rubery, Tavora, 2021; Švarcová a kol., 2020). Nestandardní smlouvy se nevyskytují jen v sektoru služeb, kde jsou asi nejčastější, ale i ve zdravotnictví a dalších odvětvích. Co je toho příčinou? Podle průzkumu společnosti ManpowerGroup ČR potřebují ženy proto, aby se mohly více a komplexněji zapojit do práce a využívat všechny své znalosti a schopnosti, mít pružnější tři faktory určující flexibilitu práce: možnost zvolit si čas začátku a konce pracovní doby, více dní dovolené a plně flexibilní možnost pracovního místa. Vzhledem k tomu, že čeští zaměstnavatelé až do pandemie nebyli vůči těmto podmínkám příliš vstřícní, bylo pro řadu žen řešením stát se osobou samostatně výdělečně činnou či pracovat na dohodu.

Přestože v žádné fázi epidemie v České republice příliš nevzrostl počet zcela nezaměstnaných, řada pracujících se potýkala s omezením práce. Část z toho byly výpadky s kompenzací (překážky práce s částečnou náhradou mzdy, přechod na ošetřovné či nucená dovolená), zčásti šlo o omezení bez finanční náhrady (snížení úvazku, ztráta DPP apod.). Byly tu různé formy vládní pomoci, ovšem situace zaměstnanců na sekundárním trhu práce, za kterými nestojí odbory ani žádná asociace, se ukázala plně ve své negativní podobě. Pomoc se k nim dostala později a v omezené míře. To také vedlo k pokusům o sdružování se s cílem působit jako „silnější hlas“, byť díky omezením jen v online prostoru (facebookové skupiny).

Od počáteční fáze vypuknutí COVID-19 hrál sociální dialog důležitou roli při formování reakcí národní politiky během pandemie. Vztahy mezi vládou a sociálními partnery, alespoň na nejvyšší úrovni, zůstaly korektní; sociální partneři obecně souhlasili s vládními protiepidemickými opatřeními i s kompenzačními programy, které vláda zaváděla. Sociální partneři se zapojovali do tvorby kompenzačních programů, pokud to časová tíseň dovolovala, a vláda naslouchala připomínkám sociálních partnerů. Zástupci zaměstnanců a zaměstnavatelů požadovali zohlednění specifik některých odvětví a zejména na straně zaměstnavatelů tyto požadavky byly stále více slyšet. Pandemie COVID-19 také urychlila rozvoj digitalizace, automatizace a robotizace, což kromě pozitiv přinášelo i další problémy, které bylo a je potřeba řešit prostřednictvím sociálního dialogu (Lehmann, Veverková, 2020).

SOCIÁLNÍ DIALOG, ROLE ODBORŮ A OCHRANA ZAMĚSTNANCŮ

Českým odborům do roku 2015 setrvale klesal počet členů, ale tento trend se v roce 2016 mírně zvrátil. Podle názoru odborů za to může především úspěšná kampaň Českomoravské konfederace odborových svazů Konec levné práce. Přestože je taříka nezpochybnitelné, že členství v odborech, kolektivní vyjednávání nebo právní pomoc odborářských expertů mají pozitivní vliv na pracovní podmínky a odpovídající mzdy, globálně můžeme pozorovat pokles členství. Mezi nestandardními pracovníky vymykajícími se tradiční odborářské praxi bude tato statistika zcela jistě ještě mnohem horší. „Odborům se přímo nevyplatí tyto lidi reprezentovat. Mají často nižší příspěvky a není jich tolik. Ale odborové organizace třeba v Západní Evropě to vidí jako obecnou hrozbu pro právní rámec, v němž se pohybují,“ vysvětluje perspektivu odborů Jan Drahokoupil z Evropského odborového institutu a upozorňuje, že odborové organizování pracovníků v zakázkové ekonomice předpokládá aktivní a netradiční přístupy ze strany klasických odborů. Pro odborové organizace je obtížnější tyto pracovníky klasickými způsoby organizovat a bojovat za jejich lepší pracovní podmínky skrze stávky a podobně. Jejich práce je totiž většinou decentralizovaná a organizovaná skrze digitální aplikaci. Pracovníci své kolegy většinou ani neznají, natož aby se domlouvali na společném postupu.

Sociální dialog na národní či regionální úrovni včetně kolektivního vyjednávání může hrát klíčovou roli v adaptaci na nové formy práce a nové technologie (Čambáliková, Uhlerová 2021). Lze jej využít ke zlepšení pracovních podmínek platformových zaměstnanců či k usnadnění řešení sporů. Může pomoci k vyjasnění

zaměstnaneckého statusu a sladění těchto forem práce s pracovně-právními předpisy. Může spoluvytvářet rovné podmínky pro všechny zaměstnavatele. Zahraniční zkušenosti ukazují, že je možné vytvořit i uvnitř existujících struktur nové formy reprezentace zájmů zaměstnanců v těchto nových formách práce (Global 2020). Řada zemí zavádí nebo se chystá zavést legislativní opatření, která by při zachování flexibility měla zabránit tomu, aby pracovní čas pohlcoval či negativně ovlivňoval privátní čas zaměstnance (např. Belgie, Nizozemí, Španělsko). První kolektivní smlouva pro gig economy, mezi úklidovou firmou na vyžádání Hilfr a dánským odborovým svazem vstoupila v platnost v srpnu 2018. Dohoda zvýšila mzdy, garantuje určitou náhradu za práci zrušenou na poslední chvíli a zahrnuje ustanovení o zdravotní péči a důchodu. Pracovníci na volné noze jsou automaticky klasifikováni jako zaměstnanci po odpracování 100 hodin, pokud se sami nerozhodnou působit nadále jako osoby samostatně výdělečně činné (v tom případě se na ně smlouva nevztahuje) (Global 2020:8). Ve Francii začaly diskuse o právu na nepřipojení (right to disconnect) již na počátku druhé dekády tohoto století a postupně přinesly dílčí úspěchy. V ČR zatím není tato problematika v centru zájmu, ale situace se začíná měnit.

ZÁVĚR – V ČEM NÁS KRIZE POUČILA

Pandemie, s ní spojená opatření a následná ekonomická situace měla silný dopad na trh práce. Vážně byly zasaženy některé kategorie nestandardních pracovníků a osob samostatně výdělečně činných. Digitální platformy, které se s určitým časovým posunem objevily i ve střední a východní Evropě a v České republice se staly populární, přinesly nejen flexibilitu v pracovních vztazích a nové koncipování pracovního času, ale v době pandemie odhalily i svou negativní stránku. Dočasná opatření, která byla přijímána, nemohou nahradit potřebu rozšířit sociální ochranu pro ty, kteří nejsou trvale chráněni dosud existujícími smlouvami (Spasova et al., 2021, s. 46). Pro odbory a zástupce zaměstnaneckých zájmů obecně představují tito pracovníci a pracovníce novou výzvu. Zkušenosti ze západní Evropy však ukazují, že je možné i v rámci existujících struktur vytvořit nové formy reprezentace zájmů zaměstnanců a vytvářet tlak na přijetí legislativních opatření na jejich ochranu.

LITARETURA

ČAMBÁLIKOVÁ, M. 2020. Sociálny štát a sociálne občianstvo: Quovadis?. In *Politické Vedy*. [online], roč. 23, 2020, číslo 1. ISSN 1335–2741, s. 123–141. Dostupná na internete: <http://doi.org/10.24040/politickevedy.2020.23.1.123-141>

ČAMBÁLIKOVÁ, M. - UHLEROVÁ, M. 2021. Regionálny sociálny dialóg na Slovensku: Stav, vývoj, perspektívy. In *Politické Vedy*. Vol. 24, no. 3, pp. 8-32. ISSN 1335 – 2741. Dostupné na internete: <https://doi.org/10.24040/politickevedy.2021.24.3.8-32>

EUROFOUND, 2018. Overview of new forms of employment – 2018 update. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018.

EUROFOUND, 2020. COVID-19 EU PolicyWatch Database on national-level responses. Dostupné na internete: https://static.eurofound.europa.eu/covid19db/target-Groups/platform_workers.html (accessed 22 March 2022).

EUROFOUND, 2021. Right to disconnect: Exploring company practices. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021.

GAGO-CORTÉS, C. – ALLÓ, M. 2019. Precarious Work and Sustainable Development. In: LEAL FILHO W., AZUL A., BRANDLI L., ÖZUYAR P., WALL, T. (eds) *Decent Work and Economic Growth. Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals*. Springer: Cham, 2019. https://doi.org/10.1007/978-3-319-71058-7_19-1

Global Deal together for Decent Work and Inclusive Growth. 2020. *Social Dialogue and Future of Work*. ILO. Dostupné na internete: <https://www.theglobaldeal.com/resources/Thematic-Brief-Social-Dialogue-and-the-FoW.pdf>, accessed 21.03.2022.

HORECKÝ, J. 2020. *Nové trendy podporujúci roli a význam kolektívneho vyjednávania. Role kolektívneho vyjednávania v dobe rastúcej digitalizácie práce*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2020.

ILO. 2016. *Non-standard employment around the world: understanding challenges, shaping prospects*. Geneva: ILO, 2016.

KOTÝNKOVÁ, M. 2015. *Proměny trhu práce v postindustriálních společnostech a jejich dopady na potencionální pracovní sílu*. Paper prezentovaný na konferenci RELIK, VŠE, Praha, 12–13. 11. 2015. Dostupné na: <https://kdem.vse.cz/resources/relik15/download/pdf/54-Kotyankova-Magdalena-paper.pdf>

KYZLINKOVÁ, R. - POJER, P. - VEVERKOVÁ, S. 2019. *Nové formy zamestnávania v Českej republike*. Praha: VÚPSV, v.v.i., 2019.

LEHMANN, Š. - VEVERKOVÁ, S. 2020. *Industrial relations and social dialogue Czechia: Working life in the COVID-19 pandemic 2020*. Brussels: Eurofond, 2020.

PIASNA, A. - ZWYSEN, W. - DRAHOKOUPIL, J. 2022. The platform economy in Europe Results from the second ETUI Internet and Platform Work Survey. Working Paper 2022.05. Brussels: ETUI, 2022.

RUBERY J. – TAVORA, I. 2021. The Covid-19 crisis and gender equality: risks and opportunities. In VANHERCKE, B., SPASOVA S., FRONTEDDU, B. (eds.) Social policy in the European Union: state of play 2020. Facing the pandemic, Brussels: ETUI and European Social Observatory, 2021.

SMEJKALOVÁ, K. 2019. Práce pro platformy je v České republice rozšířenější než jinde v Evropě. In Deník Referendum. Dostupné na internete: <https://denikreferendum.cz/clanek/30190-prace-pro-platformy-je-v-ceske-republice-rozsirenejsi-nez-jinde-v-evrope>

SOCIAL DIALOGUE AND THE FUTURE OF WORK. Report of the ILO-AICESIS Conference 23–24 November 2017, Athens, Greece.

SPASOVA S. – BOUGET, D. – GHAILANI, D. – VANHERCKE, B. 2017. Access to social protection of people working as self-employed or on non-standard contracts: a study of national policies. Brussels: European Commission, 2017.

SPASOVA, S. - GHAILANI, D. - SABATO, S. - COSTNER, S. - FRONTEDDU, B. – VANHERCKE, B. 2021. Non-standard workers and the self-employed in the EU: social protection during the Covid-19 pandemic. Brussels: European Trade Union Institute, Report 2021.

ŠVARCOVÁ, M. – MARKOVÁ VOLEJNÍČKOVÁ, R. - KRÍŽKOVÁ, A. 2020. Podnikatelky? Praha: Sociologický ústav AV ČR, v. v. i, 2020.

KONTEXT FUNGOVANIA ŠTÁTNEJ SPRÁVY V ROKOCH 1939 – 1945, A ČINNOSŤ NEMECKÝCH KONZULTANTOV

CONTEXT OF THE FUNCTIONING OF STATE ADMINISTRATION IN 1939 – 1945, AND ACTIVITIES OF GERMAN CONSULTANTS

Juraj VOHNOUT¹

Abstrakt

“Vojnový” Slovenský štát aj po takmer osemdesiatich rokoch, predstavuje stále otvorenú a tabuizovanú tému, ktorá rozdeľuje slovenskú spoločnosť. Článok popisuje okolnosti jeho vzniku a vývoj štruktúry štátnej správy od získania slovenskej autonómie, na jeseň 1938, do roku 1945. Osobitná pozornosť je venovaná postaveniu Slovenského štátu, vo vzťahu k Nemecku, ktoré si svoje záujmy presadzovalo činnosťou takzvaných “konzultantov”, pôsobiacich pri jednotlivých orgánoch štátnej a verejnej správy, ako aj vo významných organizáciách spoločenského života.

Kľúčové slová:

Slovenská Republika, verejná správa, konzultanti

Abstract

The „war“ Slovak state, even after almost eighty years, is still an open and taboo topic that divides Slovak society. The article describes the circumstances of its origin and the development of the structure of state administration from the acquisition of Slovak autonomy, in autumn 1938, until 1945. Special attention is paid to the position of the Slovak state in relation to Germany, state and public administration bodies, as well as in important organizations of social life.

Keywords:

Slovak Republic, public administration, consultants

1 Mgr. Juraj Vohnout, Externý doktorand Fakulty verejnej politiky a verejnej správy, Vysoká škola Danubius

ÚVOD

Téma Slovenského štátu a života jeho obyvateľov, počas rokov 1939 - 1945, je v našom geopolitickom priestore dlhodobo tabuizovaná. Názory na prvý štátny útvar v novodobých dejinách Slovákov, sú skutočne rôznorodé. Od nekritického nadšenia a zvelebovania, až po zatracovanie a niekedy aj popieranie historických reálií, ktoré súviseli s jeho vznikom a fungovaním.

Tento, dlhodobo pretrvávajúci stav, už roky rozdeľuje slovenskú verejnosť, v ktorej téma stále rezonuje, nakoľko chýba moment katarzie, vysporiadania sa a uzavretia tohto úseku, ktorý je chtiac, či nechtiac, súčasťou našich národných dejín.

Preto pokladám za veľmi dôležité, hovoriť o tejto téme nanajvýš pragmaticky, vo svetle striktných historických faktov, bez príkras a sentimentu, (vyplývajúceho snád z emancipačného nadšenia, ktoré vytrysklo po stáročiach existencie národa, mimo rámec vlastného štátu).

Nedá sa povedať, že by v rámci tematiky absentoval seriózny vedecký výskum, avšak jeho výsledky doteraz zrejme neboli dostatočne komunikované v rámci najširších vrstiev obyvateľstva. Aj to môže byť jedným z dôvodov, prečo na Slovensku stále existuje priestor pre rôzne mýty, nepresnosti a historicky nepodložené argumentácie. Jedným z nich je aj mýtus o ekonomickej prosperite Slovenska, jeho hospodárskom zázraku, vyspelosti a sebestačnosti. Pozrime sa bez príkras, ako to bolo v skutočnosti. Pohľad dovnútra samostatnej štátnej správy a jej pomerne krátkej existencie v rozmedzí rokov 1939 – 1945, nám umožní pochopiť mechanizmy činností - fungovania a rozhodovania, ktoré bolo do značnej miery ovplyvnené aj pôsobením nemeckých konzultantov.

OKOLNOSTI, KTORÉ PREDCHÁDZALI VZNIKU SLOVENSKEHO ŠTÁTU

Emancipačné snahy slovenského národa vzrástli zánikom Rakúsko-Uhorska. Prakticky hneď po vzniku Československa, v roku 1918, bolo na slovensku evidentné silné autonomistické hnutie, ktoré v podstate pretrvávalo celých 20 rokov existencie spoločného štátu čechov a slovákov.

Slováci počas tohto obdobia predložili svoje požiadavky centrálnej vláde celkom trikrát, no napriek ich legitimitate, nebola česká politická reprezentácia ochotná o nich rokovať.

Medzinárodná politická situácia, bola na jeseň 1938 komplikovaná a značne napätá. Bolo to obdobie rozkladu a premeny dovtedajšieho mocenského systému v Európe. Geopolitická oblasť, v ktorej sa nachádzalo aj vtedajšie Československo, prestala byť v sfére záujmu západných mocností, a vplyv v tejto časti čoraz viac získavalo Nemecko.

V tejto situácii, začal predseda československej vlády, Dr.Milan Hodža, rokovať s autonomistami o vzniku autonómie Slovenska, pričom rokovania prešli už do pokročilej fázy a začali nadobúdať konkrétne rysy. Do rokovaní však vstúpil prezident Beneš a reálne ich zablokoval.

Krátko na to, 29. - 30. septembra, bola podpísaná Mnichovská dohoda, ktorá v podstate spečatila osud Československa.

„Prijetie mnichovského diktátu koncom septembra 1938 znamenalo koniec prvej, takzvanej predmnichovskej Československej republiky. Prezident Beneš, ktorého politika jednostrannej orientácie na západných spojencov, predovšetkým na Francúzsko a Anglicko, totálne zlyhala, abdikoval a emigroval do Anglicka. Tým padla posledná prekážka na dosiahnutie autonómie Slovenska. Česko-Slovensko oslabené, zbavené značnej časti svojho územia a zradené svojimi spojencami sa dostalo do nového medzinárodného, ale aj vnútropolitického postavenia.“

(Michelko, 2014, s. 13)

6.10.1938, sa na Žilinskej konferencii zišli zástupcovia slovenských nemarxistických strán, ktorí sa zhodli a dohodli na myšlienke slovenskej autonómie.

„Slovensko ostalo i v tejto ťažkej chvíli verné Česko-Slovenskej republike, a to napriek zlým skúsenostiam, ktoré malo s českou politickou reprezentáciou počas celej prvej Československej republiky. Vo večerných hodinách 6. októbra 1938 Jozef Tiso z balkóna mestského domu v Žiline vyhlásil slovenskú autonómiu.“ (Michelko, 2014, s. 14)

Česi túto autonómiu, pod tlakom medzinárodnej politickej situácie uznali, avšak ďalej riadili štátny aparát, ktorý mali reálne v rukách. Zároveň, jedna skupina centralistických politikov a generálov plánovala politický prevrat.

V rovnakom čase, Maďarsko a Poľsko, povzbudené oslabením Československa, začali predkladať svoje územné nároky. Ich snahou bolo dosiahnuť spoločné hranice na úkor územia Slovenska. Napätie medzi Bratislavou a Prahou rástlo.

2. novembra 1938, stratilo Slovensko, rozhodnutím Viedenskej arbitráže, 10 390 km² svojho územia, v prospech Maďarska. 22. novembra prijalo Národné zhromaždenie Česko-Slovenskej republiky, zákon o autonómii Slovenska a 18. decembra 1938 sa konali voľby do slovenského snemu.

„Istým nedostatkom týchto volieb bol fakt, že sa konali s jednotnou kandidátkou, a tým nebola zabezpečená politická pluralita. Treba však zdôrazniť, že v tom čase mala politika budovania autonómie všeobecnú podporu a na kandidátke do slovenského snemu boli zástupcovia takmer všetkých politických strán, ktoré pôsobili na Slovensku v medzivojnovom období.“ (Michelko, 2014, s. 15)

V polovici januára 1939, šéf Hlavného ríšskeho úradu bezpečnosti, Reinhard Heydrich, obdržal rozkaz, tajne podporovať slovenské autonomistické hnutie. Vo februári 1939 už prenikli z Nemecka správy o Hitlerových plánoch, obsadiť Čechy a Moravu, a Slovensko s Podkarpatskou Rusou prenechať Maďarom.

„Keď sa za týchto okolností dňa 8. marca 1939 pražská ministerská rada rozhodla vykonať na Slovensku radikálne zmeny zosadením slovenskej vlády, a vojenskou okupáciou krajiny, uviedla tým do pohybu proces úplného rozpadnutia sa spoločného štátu Čechov a Slovákov.“ (Ďurica, 2014, s. 18)

Slovenský štát vznikol 14.3.1939, teda cca pol roka pred začiatkom druhej svetovej vojny. 21. júla 1939 prijal slovenský snem Ústavu, ktorá definovala charakter štátu a stanovila, že Slovensko bude republikou.

VEREJNÁ SPRÁVA SLOVENSKA NA PRELOME ROKOV 1938 – 1939

Situácia, ktorá vznikla prijatím Mníchovského diktátu, však vôbec nebola jednoduchá ani pre Čechy, ani pre Slovensko, ktoré konečne nadobudlo po dvadsiatich rokoch čiastočnú autonómiu pre svoju hospodársku správu.

Táto autonómia bola spočiatku len „na papieri“ a konkrétnu podobu začala nadobúdať až s odstupom času, po prijatí ústavného zákona č. 299, v auguste 1938. Nakoľko však autonómia Slovenska ešte nebola potvrdená ústavou, v októbri 1938 schválila rada ministrov „dohodu o dočasnej právnej moci na Slovensku, ktorá pre-

nášala kompetencie jednotlivých rezortov na Slovenských členov vlády. Do nich však nespádali spoločné záležitosti a naďalej platili všetky nariadenia a zákony Československej republiky. (Mičko, 2014)

Krátko po nadobudnutí autonómie, v októbri 1938 vzniklo Slovenské Ministerstvo hospodárstva, ktoré pozostávalo z prezídia a jemu podriadených rezortov:

- Rezort poľnohospodárstva
- Rezort obchodu, priemyslu a živností
- Rezort verejných prác
- Rezort financií

Ministerstvo prakticky prevzalo aj kompetencie niektorých iných rezortov. „*Do pôsobnosti poľnohospodárskeho rezortu patrila agenda týkajúca sa predtým Ministerstva zemédelstva. Rezort obchodu priemyslu a živností spravoval záležitosti vybavované predtým ministerstvom verejných prác a rezort financií prevzal agendu ministerstva financií. Z kompetencií posledného rezortu ministerstva hospodárstva boli vyňaté spoločné financie a monopolné podniky. Prezídium ministerstva malo v kompetencii všeobecné a osobné veci personálu, disciplinárne a kvalifikačné záležitosti, či vedenie legislatívy MH, tlačové, jazykové a organizačné opatrenia*“

(Mičko, 2014, s.19)

Kumulovaným funkciám jednotlivých rezortov, zodovedala aj ich organizačná štruktúra:

Rezort poľnohospodárstva- odbor školstva osvety a výskumníctva

- národohospodársky odbor
- sociálny odbor
- obchodno-politický a právny odbor
- technický odbor
- odbor poľnohospodárskej výroby
- odbor lesnej polície, lesnej politiky a štátnej lesnej služby

- odbor štátnych lesov a statkov
- odbor pozemkovej reformy

Rezort obchodu priemyslu a živností

- odbor obchodnej a priemyselnej politiky
- odbor pre obchod, dopravu a cudzinecký ruch
- živnostenský odbor

Rezort verejných prác

- odbor všeobecno-technických vecí a osobných záležitostí
- odbor pozemných stavieb
- odbor komunikácií
- odbor strojníctva
- odbor elektrotechniky a chémie
- odbor vodných stavieb
- odbor banskej administratívy
- odbor štátnych bankových a hutníckych podnikov
- odbor letectva a automobilizmu

Rezort financií

- odbor prezidiálnych vecí
- rozpočtový odbor
- priame dane
- nepriame dane (s vyčlenením monopolov)
- odbor peňažníctva

VEREJNÁ SPRÁVA PO VZNIKU SAMOSTATNÉHO SLOVENSKEHO ŠTÁTU

Slovenská republika vznikla 14. marca 1939. Na jej vzniku sa okrem iného, podpísal aj záujem nacistického Nemecka o slovenské nerastné bohatstvo, najmä ropu, rudy a minerály, potrebné pre zbrojný priemysel. Vznik nového štátu predznamenal budúci rozvoj štruktúry vzťahov medzi Slovenskom a Nemeckom.

Ako je všeobecne známe, Berlín nárokoval hegemonne postavenie nielen v rámci Slovenska, ale aj v celej strednej Európe.

Tu zamýšľala Ríša uplatniť svoj vplyv; trvať na tom, aby miestne samosprávy prispôbili svoje rozhodnutia nemeckým štandardom, pretože elity nacistického štátu dlho považovali ovládnutie strednej Európy za samozrejmosť.

Slovensko sa svojou geografickou polohou v strednej Európe dostalo do nemeckej sféry vplyvu a vznik Slovenského štátu bol vedľajším produktom rozbitia Československa. Proces, ktorý viedol k slovenskej štátnosti neznamenal suverenitu v klasickej zmysle slova, ale integráciu do nemeckej sféry vplyvu. Prostriedkami na túto integráciu malo byť 60 poradcov, (konzultantov), ktorí pôsobili na Slovensku. (Tönsmeier, 2003)

Nemecká strana presadzovala svoje záujmy nielen vo vojenskej oblasti, ale aj v ekonomických otázkach. Slovenské nerastné suroviny museli byť „k dispozícii hlavne Nemecku“.

Článok II takzvaného „Dôverného protokolu“, (ktorý bol súčasťou tzv. Ochrannej zmluvy), uzavretého medzi oboma stranami stanovil, že Nemecká ríšska banka vyslala do predstavenstva Slovenskej národnej banky poradcu, ktorý mal byť zapojený do dôležitých rozhodnutí.

„Nemecká pozícia pri vzniku a následnom riadení Slovenskej národnej banky (SNB), bola veľmi silná. Nemecko sa malo priamo podieľať na vzniku banky a nemecký poradca mal dozerať na riadenie banky ako člen direktória. Bez jeho súhlasu nemohla SNB prijímať závažné rozhodnutia a takisto mal dôležité slovo pri schvaľovaní štátneho rozpočtu.“ (Mičko, 2015, s. 27)

V závere roka 1938, svoje aktivity v politickej a hospodárskej oblasti, stupňovala aj nemecká menšina, (Deutsche Partei), ktorá začiatkom roku 1939 využila obmedzovanie vlastníctva židovskej komunity, na vytváranie finančného centra nemeckého kapitálu.

30. januára 1940, bol po zdĺhavých rokovaní podpísaný vojenský ekonomický kontrakt, tzv. „Wehrwirtschaftsvertrag“ (WWV). Táto zmluva umožnila Nemecku prístup k takmer celému slovenskému zbrojnému priemyslu; išlo o kvázi zákonné privlastnenie. Dôverný protokol a vojenský ekonomický kontrakt „Wehrwirtschaftsvertrag“ (WWV), následne umožnili nemeckú kapitálovú expanziu v slovenskom bankovom, ťažkom, chemickom a drevárskom priemysle. (Tönsmeier, 2003, s. 61)

Ako základ vzniku Slovenského štátu, slúžil zákon č. 1/1939, § 1, prijatý 14. marca 1939, ktorým bol vyhlásený samostatný Slovenský štát. Zákonodarným orgánom sa stal Snem Slovenskej republiky, nazývaný aj Slovenský snem. Predsedníctvo snemu vymenovávalo najvyšší orgán výkonnej moci, ktorým bola vláda, zmocnená aj pre vydávanie zákonných noriem. Snem a vláda teda boli najvyššie orgány zákonodarnej a výkonnej moci.

ORGÁNY VLÁDNEJ MOCIV ROKOCH 1939 – 1945

Orgány vládnej moci nového štátu pozostávali z troch základných zložiek:

- Kancelária prezidenta Slovenskej republiky
- Najvyšší kontrolný dvor
- Úrad predsedníctva vlády Slovenskej republiky

Úrad predsedníctva vlády (ÚPV), vznikol spolu s inými orgánmi štátnej moci, v marci 1939. Následne, v apríli 1939 ustanovuje vláda SR prvú štruktúru a rozvrh práce ÚPV, ktorý bol členený na sedem referátov:

1. referát (kabinetná kancelária)
2. referát (Sekretariát ministerskej rady)
3. referát (personálne záležitosti)
4. referát (legislatívne záležitosti)
5. referát (veci hospodárske, volebné a kultové)
6. referát (Štátny sekretariát pre záležitosti nemeckej národnej skupiny na Slovensku)
7. referát (cudzinecký a turistický ruch)

K Úradu predsedníctva vlády (ÚPV), bol pridelený aj Úrad propagandy, ku ktorému bol neskôr pridelený aj nemecký konzultant.

K prvej reorganizácii práce ÚPV došlo v novembri 1939, kedy boli vytvorené dve sekcie:

1. Politická sekcia, ktorá sa ďalej členila na štyri referáty
2. Správna sekcia, ktorá sa delila na tri referáty

K ÚPV bol ďalej pričlenený Štátny štatistický úrad.

V septembri 1941 znova dochádza ku zmenám, kedy sa Úrad predsedníctva vlády rozdelil na štyri skupiny:

1. Úrad predsedu vlády, ktorý pozostával zo 4 referátov, účtárne, správy pomocných úradov a hospodárskej správy.
2. Pričlenené úrady (Úrad propagandy, Podnik STK, Štátny štatistický úrad, Ústredný hospodársky úrad, Cenový úrad).
3. Sekretariáty (Štátny sekretariát pre záležitosti nemeckej národnostnej skupiny na Slovensku, Sekretariát ministerskej rady, Sekretariát Štátnej rady).
4. Kabinet predsedu vlády.

Už nasledujúci rok (1942) sa štruktúra Úradu predsedu vlády znova upravuje, a štrukturuje na deväť sekretariátov / úradov:

1. Osobný sekretariát predsedu vlády.
2. Sekretariát ministerskej rady.
3. Sekretariát štátnej rady.
4. Legislatívny sbor.
5. Štátny sekretariát pre záležitosti nemeckej národnej skupiny na Slovensku.
6. Účtáreň.
7. Správa pomocných úradov.

8. Hospodárska správa.
9. Pričlenené úrady (Úrad propagandy, Štátny štatistický úrad, Podnik STK).

Posledné štrukturálne zmeny ÚPV, boli vykonané v roku 1944, pričom úrad dostal podobnú organizačnú štruktúru, ako v roku 1939:

I. Prezidiálny odbor (členil sa na 2 referáty)

II. Správny odbor (pozostával z 3 referátov)

1. Štátny sekretariát pre záležitosti nemeckej národnej skupiny na Slovensku.
2. Účtáreň
3. Správa pomocných úradov
4. Hospodárska správa
5. Pričlenené úrady

Ústredné orgány štátnej správy v rokoch 1939 – 1945, tvorili jednak ministerstvá a tiež iné ústredné orgány, ktoré mali za cieľ zabezpečiť chod štátu.

MINISTERSTVÁ SLOVENSKEJ REPUBLIKY 1939 – 1945

Ministerstvo dopravy a verejných prác,

Ministerstvo financií,

Ministerstvo hospodárstva,

Ministerstvo národnej obrany,

Ministerstvo pravosúdia,

Ministerstvo školstva a národnej osvety,

Ministerstvo vnútra,

Ministerstvo zahraničných vecí, v rámci ktorého pôsobil aj vládny delegát Slovenskej krajiny pri Ministerstve zahraničných vecí Československej republiky, (v rokoch 1938 – 1939),

ĎALŠIE ÚSTREDNÉ ÚRADY S PLOŠNOU PÔSOBNOSŤOU (1939 – 1945)

Centrálne úradníctvo verejnoskladinných majetkov,

Hospodárska úradovňa Predsedníctva vlády, (1940)

Krajinský pomocný fond pre úpravu dlhov okresov a obcí,

Najvyšší úrad hospodársky, (1939)

Najvyšší úrad pre zásobovanie, (1942 – 1945)

Puncový úrad Bratislava,

Slovenská ovocinárska spoločnosť,

Štátny ústav pre zveľaďovanie živností,

Úrad pre miery a váhy – obvodná skúšobňa mier a váh v Nitre (Ciachový úrad v Nitre),

Úrad pre ochranu živnostenského vlastníctva,

Úrad propagandy, (1944 – 1945),

Ústredná rozhraničovacia komisia,

Ústredný hospodársky úrad, (1940 – 1945)

NEMECKÍ KONZULTANTI NA SLOVENSKU, AKO ŠPECIÁLNA MISIA ZAHRANIČNEJ POLITIKY „TRETEJ RÍŠE“

Možno povedať, že Slovenský štát vznikol do značnej miery, ako “vedľajší produkt” rozbitia Československa. Jeho štátnosť teda neznamenala suverenitu v pravom slova zmysle, ale skôr integráciu do nemeckej sféry vplyvu.

Prostriedkami na túto integráciu mali byť, okrem iného, aj nemeckí konzultanti. Ich úlohou bola kontrola všetkých dôležitých procesov, prebiehajúcich na Slovensku. Od vojenskej oblasti, cez politiku, ekonomiku, až po národný život, všetko malo prebiehať v záujme a v súlade so zámermi Nemecka.

Základom pre úzku spoluprácu bol už spomínaný Dôverný protokol, (ktorý bol súčasťou tzv. Ochranej zmluvy). Tá bola výsledkom rokovaní Adolfa Hitlera a Jozefa Tisa vo Viedni, v marci 1939. Zmluva bola podpísaná na obdobie 25 rokov a stanovovala rámec pre úzku spoluprácu najmä vo vojenskej a hospodárskej oblasti.

Ako sme uviedli vyššie, Dôverný protokol a Vojenský ekonomický kontrakt „Wehrwirtschaftsvertrag“ (WWV), umožnili okrem iného nemeckú kapitálovú expanziu v slovenskom priemysle. Navyše, Slovensko tiež hlasovalo za drastické zníženie dovozných ciel viacerých dôležitých komodít.

Dá sa povedať, že vo vzájomnom „vzt'ahu“ oboch štátov, (okrem dvoch hlavných oblastí „vojenstva“ a „hospodárstva“), boli ostatné oblasti spolupráce a diskusie druhoradé.

Tlak nemeckej strany, na tieto témy, zas na druhej strane spôsobil, že slovenskej vláde sa v oveľa menšej miere darilo implementovať do praxe zákon prijatý v slovenskej ústave, podľa ktorého malo byť slovenské národné hospodárstvo organizované na korporatívnom základe. Nemecký odpor tu koncom roku 1939, nadobudol formu oficiálneho demarša nemeckého vyslanca Bernarda.

Zaradenie Slovenskej ekonomiky do nemeckej sféry vplyvu, však vo svojej podstate prebehlo bezproblémovo a tento stav pretrvával až do polovice roku 1940. Je pravda, že niektoré, zo spomínaných zmlúv vznikli až po zdĺhavých vyjednávaniach, ktoré „naťahovala“ slovenská strana, avšak, ako vo svojej práci uvádza Tönsmejerová: *...Ríša takmer vždy dokázala plne presadiť svoje požiadavky, ak sa držala určitých pravidiel hry, t. j. zohľadňovala slovenské želania, pokiaľ ide o formu zmlúv.* (Tönsmejer, 2003)

Aj na základe týchto informácií, môžeme vidieť, že slovenské hospodárstvo, bolo v úzkom závese nemeckých ekonomických záujmov a záujmy slovenska mohli byť presadzované nanajvýš vo formálnej rovine. Ekonomika slovenska, bola ekonomikou satelitného štátu, ktorý bol nútený vo všetkých oblastiach podriaďovať svoje záujmy „Tretej ríši“.

Pokiaľ prvých osemnásť mesiacov mala slovenská vláda určitý manévrovací priestor, po lete 1940 už nemci dali jasne najavo, že svoje záujmy na slovensku mienia otvorene a striktné presadzovať. Hybnými pákami politicko-ekonomického mechanizmu mali byť práve nemeckí „konzultanti“.

Počiatky konceptu nemeckých poradcov na Slovensku, však pravdepodobne siahajú už do obdobia, pred vyhlásením Slovenského štátu, ale prvý konkrétny návrh predložil nemecký veľvyslanec Bernard až v januári 1940, kedy navhol vyslanie konzultanta pre otázky propagandy.

Ako uvádza Tönsmejerová: „*Vyslanec dostal pokyn, aby vypracoval zodpovedajúci plán. Pri tom sa „treba hrať tak, aby požiadavka na poradcov prišla zo slovenskej strany“.* (Tönsmejer, 2003, s. 66)

Medzitým, prebiehajúci vnútropolitický boj v slovenskej vláde, medzi umierneným Tisom a radikálnym Tukovým krídlom, mal za následok reakciu nemeckej strany, ktorá vyvinula snahu dostať dianie na Slovensku, pod väčšiu kontrolu. 28. júla 1940 vstúpil do platnosti takzvaný „Salzburský diktát“. Minister zahraničných vecí Joachim von Ribbentrop dal predvolaným slovenským politikom ultimátum a žiadal zmenu slovenskej vlády. Doterajšieho ministra zahraničia a zároveň aj ministra vnútra, Ferdinanda Ďurčanského, museli nahradiť dvaja pronemeckí politici Alexander Mach a Vojtech Tuka. Zároveň, doterajšieho nemeckého vyslanca Bernarda nahradil energický Manfred von Killinger, ktorý mal pôsobiť ako poradca nového slovenského ministra zahraničných vecí. Sprevádzať ho mal štáb ríšskonemeckých expertov, ktorí mali pôsobiť ako poradcovia na ministerstvách a iných inštitúciách Slovenského štátu.

„Salzburský diktát zamýšľal zmenu prostriedkov, miery a efektu formovania nemeckej sféry vplyvu, do ktorej patrilo aj Slovensko.“ (Tönsmejer, 2003, s. 63)

Veci sa dostali do pohybu začatkom leta 1940, keď osobitný zástupca Ribbentropa, spomínaný Manfred von Killinger, na ceste naprieč nemeckými veľvyslanectvami juhovýchodnej Európy, navštívil aj Bratislavu. Ako sme uviedli vyššie, v tom čase práve prebiehal v slovenskej vláde boj o moc, medzi radikálnym krídlom reprezentovaným Vojtechom Tukom a umiernenou frakciou Jozefa Tisu.

Názorové rozdiely sa azda najvypuklejšie prejavovali v sporoch o činnosť Hlinkovej gardy, ale aj Úradu propagandy. Spory Alexandra Macha (z „Tukovej frakcie“), s umierneným Ferdinandom Ďurčanským sa ďalej vyostrovali.

„Žandárstvo podriadené Ďurčanskému často zasahovalo proti výčinom Hlinkových gárd, čo ďalej vyhocovalo vnútropolitickú situáciu. Cieľom Ferdinanda Ďurčanského bolo s tichou podporou Dr. Jozefa Tisa čo najviac mocensky oslabiť Alexandra Macha a zlomiť moc Hlinkovej gardy. V tomto svojom úsilí našiel oporu nielen medzi

staroľudákmi, ale i v štátnom aparáte, HSES i medzi dôstojníkmi slovenskej armády. (Michelko, 2014, s. 48)

Aj v kontexte týchto udalostí, žiada Killinger vo svojej správe z 9. júna 1940, o okamžité vylúčenie Ďurčanského z vlády a posilnenie posavenia Tuku a Macha. Zároveň vyzval slovenskú vládu, aby vymenovala nemeckého splnomocnenca, „ktorý by monitoroval všetky udalosti a poskytoval jednotlivým členom vlády, “poradenstvo a pomoc“ . (Tönsmeier, 2003)

Šesť dní pred takzvaným „Salzburským diktátom“ začal koncept poradcov na Slovensku, nadobúdať konkrétne rysy. „Na dosiahnutie tohto cieľa mal byť vyslaný flexibilný počet poradcov pre „administratívu, políciu, propagandu, ekonomiku atď.“. Poradcovia boli výslovne podriadení šéfovi misie a prostredníctvom vyslanectva boli podriadení ministerstvu zahraničia. Tým sa vytvorilo to, čo sa pre stručnosť bude nazývať „poradenský systém“... Vyslanec Bernard bol nahradený Manfredom von Killingerom. Pri výbere jeho osoby stále rezonovala myšlienka „komisára“ či „generála“, pretože na rozdiel od kariérneho diplomata Bernarda, mal vedúci skupiny SA 43 Manfred von Killinger, žoldniersku povahu.

Následne, koncom leta 1940, prišli na Slovensko títo poradcovia:

- SS-Obersturmbanführer Dr. Ludwig Hahn (polícia)
- Kurt Güdler, major Schutzpolizei (polícia),
- SS-Sturmbannführer Viktor Nageler (Hlinkova garda),
- SS-Obersturmbanführer Albert Smagon (sociálne otázky),
- SS-Hauptsturmbanführer Dieter Wisliceny („židovská otázka“),
- Hans Pehm (Hlinkova strana),
- Dr. Franz Wechselberger (lesníctvo),
- Dr. Anton Endrös (propaganda),
- SS-Obersturmführer Rudolf Dienst (polícia),
- Dr. Hans Hamscha (poľnohospodárstvo),
- kapitán polície Holst (polícia)
- major polície Müller (polícia).
- odborník na propagandu Eduard Frauenfeld,
- SS-Sturmbannführer Dr.Erich Gebert (obchod),
- detektívny komisár Franz Goltz (polícia),
- Neskôr pribudli ďalšie:

- Werner Brocke (administratíva),
- DR Hans Albrecht Grüninger (administratíva)
- Dr. Erwin Hanslik (kooperatívny systém)
- Okrem toho bankoví experti, ktorí pôsobili Slovensku už skôr:

Druhá polovica roku 1940 prebehla z hľadiska činnosti poradcov veľmi hladko a “k plnej spokojnosti” nemeckej strany.

- Od roku 1941 pribudli poradcovia pre Slovenskú pracovnú službu a pre Hlinkovu mládež (mládežnícka organizácia HSLS), (aj so svojimi štábmí).” (Tönsmeier, 2003, s. 67-68)

Jedným zo základných rysov statusu poradcov na Slovensku bola ich podriadenosť nemeckým vyslancom a tým aj zahraničnému úradu.

To však v žiadnom prípade nevyjasnilo ich štatutárne postavenie, nakoľko neboli uvedení v diplomatickom zozname a tiež nemali diplomatické pasy. Vláda SR im však prostredníctvom premiéra Tuku, priznala práva extrateritoriality a oslobodenia od daní, (na ktoré majú diplomati nárok).

Ich každodennú prácu tvorili porady a rokovania. Rokovali s ministrami, alebo zodpovednými pracovníkmi inštitúcií, „ktorým bolo treba poradiť“. Okrem toho sa konali stretnutia u nemeckého vyslanca a nechýbali ani „diskusie“ so slovenským premiérom Tukom, ktorý bol vo svojej vláde najdôraznejším zástancom „poradcovského systému“ na Slovensku. Iniciatíva na tieto stretnutia, zdá sa, prišla od samotného Tuku. Poradcovia podávali o svojej činnosti, mesačné alebo štvrťročné správy, adresované vyslancom, ktorý ich ďalej postúpil ministerstvu zahraničia. Odtiaľ bol duplikát zaslaný na príslušné podateľne. (Tönsmeier, 2003)

Celkovo, v rokoch 1939-1945, pôsobilo na Slovensku 60 konzultantov a zamestnancov konzultantov (tzv. „konzultantských asistentov“), ktorí sa v značnej a často aj v rozhodujúcej miere, svojou činnosťou podieľali na výkone štátnej moci Slovenského štátu.

ZÁVER

Slovensko, ako satelitný štát nemecka, nutne muselo byť začlenené do sféry jeho vplyvu. Formovanie tejto sféry v slovenských vládnych a mocenských štruktúrach, bolo postupné a podľa dostupných zdrojov začalo prebiehať už pred vznikom Slovenského štátu.

V čase, od marca 1939, až do júla 1940, používala nemecká strana pomerne „štandardné nástroje“ svojej zahraničnej politiky a dá sa povedať, že Slovensko sa za pochodu snažilo opatrne vymedzovať rámce koexistencie s Nemeckom.

Na druhej strane, Nemecko, (s istou formálnou ohľadupnosťou ku slovenským postojom), bez väčších problémov, presadzovalo svoje záujmy. Salzburský diktát a s ním spojené nahradenie vyslaneckého miesta v Bratislave Manfredom von Killingerom, ktorého príchod sprevádzali aj takzvaní poradcovia slovenskej vlády, inicioval vstup do ďalšej fázy vzájomných vzťahov, ktoré však už boli poznačené tvrdšou rétorikou nemeckej strany.

Rozpory vo vnútorných štruktúrach slovenskej vlády, medzi radikálnym krídlom, reprezentovaným Tukom, Machom a umierneným krídlom na čele s Dr. Tisom, ponúkali ríšskemu vedeniu vítanú a efektívnu páku na realizáciu jej predstáv o presadzovaní záujmov.

Slovenská ekonomika, bola ekonomikou satelitného, vazalského štátu, a pri svojom fungovaní a rozvoji, čerpala z podriadeného vzťahu so svojim nemeckým protektorom, pričom sa do značnej miery opierala o jeho vojensko-priemyselný potenciál.

Rozhodnutia slovenskej exekutívy, boli do veľkej miery ovplyvnené názormi a činnosťou nemeckých konzultantov tak, aby boli vždy v striktnom súlade so záujmami „Tretej ríše“.

ZOZNAM BIBLIOGRAFICKÝCH ODKAZOV

monografie a skriptá

ĐURICA, MILAN S. Slovenská republika 1939 – 1945. Bratislava: Lúč, 2014, 94 s. ISBN 978-80-7114-956-9

MICHELKO, R. Slovenská republika v rokoch 1939 – 1945. Bratislava: Politologický odbor Matice Slovenskej, 2014, 107 s. ISBN 978-80-8061-830-8

MIČKO, P. Hospodárska politika Slovenského štátu, Kapitoly z hospodárskych dejín Slovenska v rokoch 1938-1945. Krakov: Spolok Slovákov v Poľsku, 2014, 314 s. ISBN 978-83-7490-811-5

MIČKO, P. – HALLON E. a kol., Lesk a tiene hospodárskeho rozvoja Slovenska v rokoch 1939-1941. Krakov: Spolok Slovákov v Poľsku a Filozofická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici, 2015, 418 s. ISBN 978-83-7490-865-8

TÖNSMEYER, T. Das Dritte Reich und die Slowakei 1939 – 1945; politischer Alltag zwischen Kooperation und Eigensinn, München: Schöningh, 2003, 387 s. ISBN 978-3-506-77532-0

Slovenský národný archív

fond: A/II.2. Orgány vládnej moci v rokoch 1939 – 1945, Úrad Predsedníctva vlády Slovenskej republiky (aj Fond 216), 1938 – 1945, 114, 130 bm,

REFLEXIE PRAXE NA OTÁZKY VEREJNEJ POLITIKY A EKONOMIKY, PRÁVA A VEREJNEJ SPRÁVY SLOVENSKA V.

Kompetencie zložiek štátu a územnej samosprávy v krízovej situácii

Zborník z virtuálnej medzinárodnej vedeckej konferencie

Rozsah: 104 strán

Náklad: 150 kusov

Vydala: Vysoká škola Danubius,
Fakulta verejnej politiky a verejnej správy

Grafické spracovanie a tlač: Váry s.r.o, Križovany nad Dudváhom

Vydanie prvé, 2022

ISBN: 978-80-8167-085-5